

---

## mujer y desarrollo

# **L**a política social en la globalización. Programas de protección en América Latina

Claudia Serrano



### Unidad Mujer y Desarrollo

Proyecto “Gobernabilidad democrática e igualdad  
de género en América Latina y el Caribe”  
Cuenta para el Desarrollo de Naciones Unidas

Santiago de Chile, agosto del 2005

Este documento fue preparado por Claudia Serrano, consultora del Proyecto “Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe” de la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4170

ISSN electrónico 1680-8967

ISBN: 92-1-322736-1

LC/L.2364-P

Nº de venta: S.05.II.G.103

Copyright © Naciones Unidas, agosto del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b>	5
<b>Introducción</b>	7
<b>I. Política social, protección y bienestar social</b>	11
<b>II. Trayectorias de Estado y sociedad en América Latina</b>	13
A. El Estado social del siglo XX: Desarrollista integrador y centralizado	13
B. El Estado neo liberal	16
<b>III. El Estado social en construcción integrador contradictorio tecnificado</b>	19
A. Características del Estado social en construcción	20
<b>IV. Conceptualizaciones sobre pobreza</b>	27
A. Género y pobreza	28
B. Conceptualizaciones sobre pobreza y programas de alivio a la pobreza	30
<b>V. Planes y programas de alivio a la pobreza en América Latina</b>	41
A. México: Progresá, Programa de Educación, Salud y Alimentación (1997-2001) y Oportunidades (2002 a la fecha)	43
B. Brasil: Hambre Cero y Bolsa Familia (2003-2006)	45
C. Argentina: Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (abril de 2002 a la fecha)	47
D. Ecuador: Bono Solidario (1998-2003) y Bono de Desarrollo Humano (abril de 2003 a la fecha)	49
E. Chile: Sistema de Protección Social Chile Solidario (mayo de 2002 a la fecha)	50
F. Análisis de los programas	52

G.	Principales resultados de los programas de transferencias .....	53
H.	Comentarios al diseño y operación de los programas de transferencias .....	54
I.	Impacto de género de los programas de transferencias .....	57
<b>VI.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	59
A.	Se trata de protección, no de bienestar .....	60
B.	Protección transitoria <i>versus</i> una red social inclusiva y permanente .....	60
C.	Cobertura de servicios básicos, más que inversión en capital humano.....	61
D.	¿Derechos o servicios? .....	61
E.	Prescindencia de lo sociocomunitario .....	61
F.	Sistema de protección de la sociedad o protección a los más pobres .....	62
G.	Comentario final.....	62
	<b>Bibliografía</b> .....	65
	<b>Anexo</b> .....	69
	<b>Serie mujer y desarrollo: números publicados</b> .....	75

## Índice de cuadros del anexo

Cuadro 1	Estrategias y sistemas de manejo social del riesgo (ejemplos) .....	71
Cuadro 2	Programas de transferencia de ingreso en América Latina .....	72

---

## Resumen

---

Los cambios a nivel de Estado y sociedad que la globalización, el modelo económico liberal y la apertura mundial han generado, están modificando el concepto y perspectiva de la política social, lo que trae consecuencias acerca de la forma en que el Estado interviene en materias de desarrollo social en América Latina. Este texto analiza la trayectoria de la política social y la conceptualización sobre la pobreza para, a partir de este bagaje, profundizar acerca del aporte que representan los programas de alivio a la pobreza basados en transferencias condicionadas que se han comenzado a implementar en la región desde fines de los años 90.



## Introducción<sup>1</sup>

---

En el marco del proyecto “Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe” que ha llevado adelante CEPAL entre los años 2001-2005 se han realizado diversas actividades relacionadas con políticas sociales, género y pobreza. Las publicaciones e informes, así como los encuentros académicos realizados, ponen en el tapete un cambio en la trayectoria de las políticas antipobreza desde un enfoque de tipo promocional y socio comunitario que dio origen a múltiples programas y proyectos en los años 90, a uno que pone el acento sobre las transferencias monetarias a las familias previamente individualizadas. Este proceso repercute sobre las mujeres que son la contraparte de los programas, ya sea en la versión comunitaria que las convoca a reunirse y organizarse, o en la versión asistencial que les entrega un monto de dinero mensual que genera un cambio en su posición de poder al interior de la familia y la comunidad.

Este documento sitúa su interés en los nuevos programas surgidos al interior del paradigma de la protección social que ha impulsado el Banco Mundial desde mediados de los años 90 en adelante, poniendo en cuestión el potencial aporte de estos programas a la instalación de políticas sociales centradas en el bienestar.

---

<sup>1</sup> Muchas de las ideas presentes en este documento se han nutrido de los estudios y reuniones de expertos organizados por la Unidad Mujer y Desarrollo durante el 2004-2005, del estudio Fondecyt N° 1040260 que está desarrollando un equipo de investigadores de Asesorías para el Desarrollo: Dagmar Raczynski, Ignacia Fernández, Gonzalo Muñoz y la autora de este texto. Agradezco en especial el apoyo y las ideas intercambiadas con Ignacia Fernández.

Se sostiene aquí que los cambios ocurridos en la esfera del Estado y de la sociedad, en el marco de aquello que hoy en día llamamos “sociedad global”, están planteando nuevas exigencias y desafíos a las políticas sociales y de alivio a la pobreza, frente a los cuales los países, apoyados en buena parte por agencias multilaterales de cooperación, están instalando respuestas innovadoras. Estas innovaciones generan buenos resultados en materia de cobertura en sectores antes parcialmente excluidos de los beneficios de las políticas sociales, los más pobres. Sin embargo, no logran combinar satisfactoriamente lo propio de la protección y lo propio del bienestar que requiere la política social de la sociedad global, cargándose la mano en la asistencia social en desmedro de la generación de capacidades.

Hacia fines de los años 90 y en el curso de los 2000, se despliega en América Latina una política social a dos bandas. Por una parte, persisten innumerables programas de carácter microlocal centrados en procesos de desarrollo que pueden calificarse de empoderadores y ciudadanizantes y, a la vez, se instalan en los países macro programas dirigidos a los más pobres de carácter marcadamente focalizados cuya principal herramienta de acción es la transferencia monetaria de ingresos, en algunos casos llamados salario de inserción, en otros bono social, en otros subsidio de pobreza. Entre ellos cabe destacar, pues serán analizados en este documento, el programa Bolsa Familia de Brasil, Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, Oportunidades de México, Jefes y Jefas de Hogar de Argentina y Chile Solidario de Chile. Estos programas comparten características comunes: altamente focalizados, estructurados en torno a la idea de un subsidio monetario y ligados a ciertos compromisos por parte de los beneficiarios que asumen responsabilidades por su participación, por ejemplo, que los niños asistan a la escuela y a los servicios de salud. Son programas de enorme cobertura (casos de Argentina, México y Brasil), que disponen de una eficiente tecnología informática y financiera que facilita la entrega de los recursos.

Si bien corresponde valorar la preocupación por el amplio contingente de población sumida en la pobreza a lo ancho del continente que representan estos programas, cabe abrir una reflexión acerca de los conceptos de desarrollo, equidad, protección y bienestar que subyacen a sus formulaciones. Los enfoques “ciudadanizantes” y los enfoques de protección social presentan grandes diferencias en materia de escala, cobertura y mecanismos de gestión y obedecen a conceptos de desarrollo distintos. Uno habla de integración y bienestar, otro habla de protección social. Entienden, conceptualizan y operacionalizan la pobreza de diferente forma. Uno pone énfasis en las capacidades y no solo en las carencias, mientras el otro aborda específicamente los problemas de la vulnerabilidad e incapacidad de determinados segmentos sociales de hacer frente a los riesgos de pérdida de ingreso y fragilización de sus mecanismos de aseguramiento y bienestar. Ambos suponen papeles diferentes de parte de las agencias públicas, privadas y de cooperación internacional. Sin embargo, comparten un punto en común: a la hora de demandar, gestionar o recibir beneficios al interior del hogar, quién actúa es la mujer.

A objeto de poner de relieve la expansión de estos programas y su relevancia en la región, al final de esta introducción se presentan en un cuadro 12 programas de 9 países. Más adelante el análisis profundizará en cinco de ellos.

## **El proyecto de gobernabilidad e igualdad de género de CEPAL<sup>2</sup>**

El proyecto “Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género en América Latina y el Caribe” de la Unidad Mujer y Desarrollo de CEPAL tiene por objetivo contribuir a fortalecer la capacidad de los mecanismos nacionales para la promoción de la equidad de género y para integrar las demandas y necesidades de la mujer en los programas nacionales de buen gobierno y reforma del Estado.

---

<sup>2</sup> Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe.



El proyecto relevó cuatro núcleos temáticos de investigación y debate. Primero, los mecanismos institucionales y políticos de los que se han dotado los países para introducir en la agenda pública la temática de género. Segundo, la generación de información estadística que incorpora la perspectiva de género, que ha tenido el propósito de aportar datos que ilustran acerca de la discriminación por sexo en las series y registros ya existentes, así como generar nuevos indicadores que permiten visualizar la condición de la mujer, especialmente la mujer pobre, en la sociedad. Tercero, el análisis de las nuevas tecnologías de información y conocimiento y el acceso diferencial de hombres y mujeres a estas herramientas. El cuarto tema se refiere al análisis de políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género, tema en el que se inserta este documento.

Antes de finalizar esta sección introductoria, cabe relevar el papel que está desempeñando la CEPAL al conseguir ligar tópicos que suelen tratarse en forma separada y demostrar la pertinencia de abordar en conjunto asuntos de género, pobreza y gobernabilidad. En los debates y publicaciones producidos en el marco del proyecto Gobernabilidad y Género se logra precisar la idea de que la pobreza de las mujeres deriva tanto de las desigualdades ancladas en la esfera de la reproducción, producción y distribución, como de las desigualdades simbólicas presentes en los sistemas de reconocimiento. Ambos tipos de desigualdad se sustentan en diferencias de acceso al poder. En el caso de la pobreza de género, se agrega la particular posición de subordinación de las mujeres en la trama de relaciones sociales.

La gobernabilidad tiene relación con el buen gobierno, entendiendo por tal un gobierno capaz de buscar las soluciones políticas consensuadas y efectivas entre los actores, tanto aquellos que están ubicados en los espacios de poder como aquellos que se verán afectados por las decisiones o medidas que se instalen. De esta forma, la gobernabilidad tiene relación con otorgar voz, espacio y canales de diálogo y negociación a las organizaciones y colectivos que canalizan y representan los intereses de las personas.<sup>3</sup> Interesará en este estudio indagar cómo y de qué forma los programas de transferencias focalizadas contribuyen a la gobernabilidad de los países.

Por su parte, interesará conocer también de qué forma estos programas asumen o no una perspectiva de género y cuál es el impacto que generan sobre la distribución de roles de género en las familias beneficiarias. Se entiende la perspectiva de género como el conjunto de características culturalmente específicas que identifican el comportamiento social de mujeres y hombres y a la relación entre ellos, asumiendo que las diferencias entre hombres y mujeres han sido construidas históricamente a partir de sus diferencias fisiológicas y biológicas, que son vistas como parte de una condición “natural” y “esencial”. Desde tales diferencias se han construido representaciones sociales y culturales acerca de ambos sexos, las que han relacionado al hombre con el ámbito de la creación y de la cultura, con su rol de proveedor familiar y con el ámbito de lo público, y a la mujer con la maternidad, su rol de reproductora familiar, el espacio de lo privado y doméstico.

## Estructura del documento

El documento se estructura en seis secciones. La primera de ellas introduce algunas distinciones conceptuales entre políticas de protección y bienestar social. La segunda presenta el marco conceptual e histórico que rodea la discusión sobre la labor del Estado en materia social distinguiendo los grandes procesos sociales que están a la base de los cambios que ha experimentado tanto el concepto, como la gestión del Estado en materia social.

---

<sup>3</sup> Ver el documento “Sentidos y alcances del concepto de gobernabilidad”, Virginia Guzmán, junio de 2004.

La tercera sección analiza los procesos de transformación y construcción del Estado social actualmente en curso. Luego se revisa el desarrollo que se ha producido en torno a las diferentes conceptualizaciones acerca de la pobreza y la vulnerabilidad.

La quinta sección se concentra en la presentación y análisis de cinco programas sociales actualmente en ejecución en distintos países de América Latina. Primero se analizan los conceptos que fundamentan la nueva forma de intervención; luego se describen los programas implementados en los distintos países de la región y se realiza un análisis crítico de dichos programas. La sexta sección entrega las conclusiones del estudio.

## **I. Política social, protección y bienestar social**

---

En esta sección se explicitan definiciones conceptuales que serán útiles a la hora de analizar los programas de alivio a la pobreza actualmente en curso en América Latina, entre ellas, el concepto de política social y las nociones de equidad, desigualdad, protección social y bienestar.

La política social “consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política” (Herrera y Castón, 2003). Entre sus objetivos se cuentan:

- Asistencia y protección social. La política social nace ligada a la idea de proteger al trabajador y su familia. Esta idea de protección forma parte de un núcleo de sentido primordial que siempre ha tenido como propósito la acción social del Estado. En el presente se extiende más allá de la protección al trabajador y se asocia con generar mecanismos que permitan hacer frente a situaciones que amenazan la sobrevivencia y reproducción humana de acuerdo a determinados estándares que la sociedad acepta como legítimos.
- Generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica (Lechner, 2002). La política social no es solo un mecanismo prestador de servicios en casos de necesidad. Fue en el pasado y debe ser

en el futuro, el constructor simbólico de un espacio compartido que da origen a la comunidad sociopolítica al interior de la cual las personas reconocen formar parte de un destino colectivo compartido.

- La política social actúa como articuladora y proveedora del bienestar y como balanza de ajuste y redistribución de cuotas de protección social, generación de oportunidades y mecanismos de movilidad social. La política social administra un amplio campo social que no se reconoce propio del mercado, en el que las personas pueden responder a necesidades y expectativas que tienen relación directa con su bienestar. De esta forma, opera como un mecanismo que ejerce poder y control para administrar protección y oportunidades instalando mallas, redes y colchones que administran la repartición del bienestar y articulan esperanzas de contar con el apoyo de un sistema de servicios sociales que estará detrás a la hora de armar proyectos de vida ligados, por ejemplo, al trabajo, el estudio, la constitución de la familia o la llegada de los hijos (Herrera y Castón, 2003).
- La realización de los derechos sociales de la ciudadanía. Este es a la vez un nuevo y viejo tema de la política social. Viejo por cuanto desde los escritos de Marshall se entiende que la acción del Estado a través de la política social instala el concepto de derechos sociales, distintos a los derechos cívicos y políticos, pero igualmente importantes a la hora de exigir respuesta pública y de operar como garantes de la construcción de la comunidad nacional. En este entendido, la labor del Estado en la provisión de servicios básicos constituye un desempeño básico de su propia carta de ciudadanía. Sin embargo, al menos en América Latina, estos propósitos constituyeron un enunciado del mundo de la ética y la política, más que una práctica, pues nunca los derechos sociales gozaron del respeto y salvaguarda que su titularidad como derechos de ciudadanía exigía. Tampoco fueron tematizados como derechos propiamente tales: relacionados con una estructura de deberes y responsabilidades, con debate público sobre el contenido y la definición empírica de esos derechos.

La política social suma dos esferas, la de la política sectorial y la de los programas. Algunos asumen que el conjunto de los programas tanto los asistenciales como los promocionales o ciudadanizantes, conforman el sistema de protección social. Sin embargo, en particular cuando el propósito de este texto es perfilar el sentido y alcance de los nuevos programas antipobreza nacidos al amparo del marco teórico de la protección social, es necesario mantener una diferenciación teórica entre los conceptos de protección y de bienestar social.<sup>4</sup>

Se entiende la protección social como la labor del Estado orientada a apoyar a las personas que enfrentan vulnerabilidad y riesgo social, lo que dificulta sus posibilidades de integración social. En términos concretos está constituida por el conjunto de transferencias y prestaciones no contributivas distintas a las prestaciones continuas de los servicios sociales básicos.

En contraparte, se entienden las políticas de bienestar como aquellas que se caracterizan por el reconocimiento garantizado de derechos sociales a través de servicios y beneficios públicos tanto universales como selectivos que se distribuyen con criterios de equidad e igualación de oportunidades sociales.

La clave de la política social va por la idea de combinar las diferentes funciones expuestas aquí, proteger, controlar el bienestar, construir comunidad simbólica de pertenencia y articular los derechos de ciudadanía, asunto que pasa por un acuerdo político, técnico pues también se refiere al cómo hacer las cosas, institucional y ciudadano. Las preguntas no son simples: ¿Cómo y en qué medida combinar asistencia y ciudadanía? ¿Cómo incluir asuntos simbólicos de pertenencia a una comunidad nacional y administrar oportunidades y beneficios sociales?.

---

<sup>4</sup> Más adelante se presenta en forma más completa el enfoque de protección social.

## **II. Trayectorias de Estado y sociedad en América Latina**

---

Esta sección presenta un análisis teórico e histórico respecto de los grandes cambios que han experimentado Estado y sociedad en materia de respuestas a problemas de equidad en América Latina. La idea que se desarrollará es que el Estado social, especialmente en su versión europea, dado que en América Latina nunca culminó un Estado social “en forma”, nace y se expande ligado a una sociedad del trabajo que implanta medidas de seguridad y protección al trabajador y su familia expresadas en heterogéneos sistemas de seguridad social e instalación y expansión de los servicios sociales básicos. No obstante importantes logros en cobertura, las políticas omitieron aspectos que hoy han irrumpido en la agenda social: género, familia, necesidades sociales ligadas a la calidad de vida, nuevos y distintos riesgos: de pérdida o fragilización del empleo, de salud, de obsolescencia de los conocimientos y carencias, etc.

### **A. El Estado social del siglo XX: Desarrollista integrador y centralizado**

El Estado social comienza a abrirse paso a lo largo del siglo XX y experimenta su auge a partir de los años 50, con posterioridad a la segunda guerra mundial. Este fue un período de notable expansión de lo que algunos autores han llamado, de la modernidad sólida, aquella que se asocia a la fábrica, la producción en serie y el crecimiento económico sostenido (Bauman, 2001). El contexto social, institucional y económico que está a la base de esta expansión es el crecimiento, el

pleno empleo y la industrialización. El correlato de la operación del Estado social es la propia constitución del Estado Nación. El Estado actúa como garante del bien común, la seguridad y el bienestar y como constructor de la Nación. Opera en un territorio y un contexto delimitado donde es claramente reconocido el sentido político de su rol en el proceso de desarrollo.

El Estado social nace en Europa en un clima de gran consenso político entre sectores más conservadores y más liberales, entendiéndose ambos que se hacía necesario emprender una acción sistemática de protección a los sectores más desprotegidos. América Latina se pliega a estos esfuerzos presentando una heterogénea trayectoria en materia de instalación institucional y cobertura de los servicios públicos sociales.

¿Cuáles son las principales características sociales que fundan el pacto de cohesión social que da pie al Estado social?. La dinámica de una sociedad impregnada por el espíritu del progreso en un período de expansión económica que permite la aceptación, tanto al pensar en el bienestar individual de las personas como en el bien común y el interés general, de la conveniencia de aportar una parte de los beneficios del presente para garantizar el bienestar del futuro.

La sociedad del trabajo está ligada a la idea del proyecto de vida vinculado a mecanismos anticipables y controlables. El progreso personal y social está relacionado con la posibilidad de acceder al trabajo y proyectar que, a partir de allí, se accederá a un conjunto de protecciones y seguridades que, a su vez, contribuirán a elaborar la identidad y pertenencia de los sujetos. La sociedad del trabajo era, principalmente, una sociedad previsible, con riesgos controlados, donde la asociación entre determinados proyectos y esfuerzos de las personas tenía un desenlace más o menos acotado en materia de resultados a futuro. Está ligada a la idea del proyecto de vida y vinculada a mecanismos anticipables y controlables.

En la sociedad del trabajo el Estado social es capaz de responder y acoger demandas sociales y mantener mecanismos que permiten la reproducción eficaz de la producción y el empleo. Lo social es atendido por las políticas públicas desde la perspectiva y el registro del hombre trabajador, lo que no da cabida a asuntos sociales que no pertenecen a este registro, entre ellos la temática de la pobreza como tal, la de la exclusión, la de la mujer y la de la familia. El Estado opera en forma universal y estandarizada, con escasa sintonía fina para problemas sociales más específicos o complejos y para hacer distinciones en mundos heterogéneos de población vulnerable por diferentes motivos, como los de la etnia, el género, el aislamiento u otros, todos asuntos que permanecen en una relativa opacidad dada la gran operación de la seguridad social y la expansión de los servicios públicos. Tanto en Europa como en América Latina, aunque en menor medida, la labor del Estado en materia sanitaria, educacional y habitacional avanza a la par que los grupos corporativos negocian beneficios desde su inserción social como trabajadores. El problema que se fue gestando es que el continente siempre se ha caracterizado por altas cuotas de autoempleo e informalidad, por lo tanto, amplios sectores de la población se vieron beneficiados solo en forma residual de los progresos que generó el Estado social.

Todo el peso de la intervención en materia social recaía sobre el Estado, quien se encargaba del diseño, producción y financiamiento de los servicios sociales que se proveían en forma centralizada y en forma gratuita o altamente subsidiados. El énfasis estuvo puesto en la creación de infraestructura, la instalación del sistema de provisión de servicios sociales y en lograr amplios niveles de cobertura de la población a dichos servicios. En la práctica se privilegió a las áreas urbanas, a los sectores medios y a trabajadores organizados con mayor poder de presión.

La expansión de estas acciones logró coberturas muy disímiles en los países latinoamericanos, lo que entre otros explica el amplio rango que éstos muestran en el presente en el índice de desarrollo humano.

## 1. Pobreza desdibujada

La política social no reconoció ni trabajó con la categoría “pobres”, en el sentido en que se la trabaja actualmente: como un sector de población tipificado con características propias organizadas principalmente en torno a un conjunto de déficits o imposibilidades de acceso a estándares de bienestar definido por las sociedades y por convenciones internacionales. En la actualidad, las políticas dirigidas hacia los pobres asumen que este grupo de personas y familias, que en los países más pobres supera el 40% de la población, se encuentra inmerso en una situación de precariedad y vulnerabilidad estable en el tiempo, que liga en forma compleja asuntos de carácter estructural relativo a las desigualdades, oportunidades, el perfil productivo del país, la inversión en capital humano y asuntos sociales y etnográficos, relativos a la forma de vivir y experimentar la pobreza.

La dinámica de progreso e instalación institucional que impregnaba los grandes temas públicos de la época durante buena parte del siglo pasado, no hacía visibles ni urgentes las situaciones de grave desigualdad, postergación y malas condiciones de vida de sectores masivos de población. El resultado fue una suerte de insensibilidad estatal a tópicos específicos de la pobreza, la segregación, la vulnerabilidad y la desigualdad que se irían perfilando como elementos característicos de las sociedades latinoamericanas.

## 2. Poco sobre familia y género

Así como la acción del Estado no contó con los conceptos, instrumentos ni técnicas para enfrentar los problemas de fractura social que se fueron produciendo a la par que se constituían los aparatos estatales y el perfil socioeconómico de los países, con mayor razón estuvieron ausentes los marcos conceptuales y los elementos institucionales para visibilizar los temas de familia y el particular rol de la mujer en la reproducción, la organización doméstica y la provisión familiar de servicios básicos. Es cierto que el Estado social siempre ha intervenido en materias relacionadas con las mujeres y ha generado impactos de género con sus acciones, pero lo ha hecho con modelos de familia y de sociedad que no reconocen la desigualdad y la discriminación hacia las mujeres relegadas a un rol familiar y privado y que visualizan a una familia tradicional donde hay una pareja de adultos con hijos que asume roles predeterminados, el jefe de hogar el rol de proveedor y cabeza del grupo familiar, la mujer-esposa-madre el rol de reproductora en el ámbito doméstico.

Entre las políticas que beneficiaron a las mujeres cabe destacar las de educación, a la que las mujeres tuvieron amplio acceso, aunque más tardíamente que los hombres. Más adelante cobran relevancia las políticas dirigidas hacia las madres y a través de ellas a la familia. Aún así, el Estado no tuvo la noción certera de que su principal aliada en la entrega de la política social eran las mujeres, de forma que no tuvo ninguna mirada particular a su papel como articuladora de los servicios sociales el interior del hogar. Los planificadores y tomadores de decisiones no visualizaron a la mujer ni como sujeto relevante para el diseño de políticas específicas, ni como correa transmisora hacia la familia. No se contaba entonces con registros ni estadísticas que permitieran, como es posible hoy en día, diferenciar los impactos desiguales de las políticas públicas y del desarrollo económico sobre hombres y mujeres en materia de ingreso y bienestar. El concepto de política pública con mirada de género estaba aún lejos de acceder al discurso teórico y político de la época.

## 3. Poco sobre especificidades y riesgos más acotados

Tampoco eran visibles problemas sociales de orden más específico que hoy están a la orden del día en materia social, en parte porque no estallaba aún el clamor de las especificidades e individualidades propios del mundo contemporáneo, en parte porque problemas más globales, masivos y duros de lo social reclamaban urgente atención. Los grandes temas eran la seguridad

social, la educación, el saneamiento básico y los asentamientos más precarios. Otros problemas se hicieron visibles cuando aquellos comenzaron a encontrar respuesta, por ejemplo, el embarazo adolescente, la violencia e inseguridad urbana, la jefatura de hogar femenina y el empobrecimiento de los hogares liderados por mujeres solas, la infancia abandonada o maltratada, la pérdida de oportunidades de empleo e ingreso de sectores productivos que en el pasado gozaron de nichos productivos rentables, etc.

## **B. El Estado neo liberal**

Excede a los propósitos de este trabajo exponer y desarrollar la complejidad de factores que llevaron al colapso del Estado social que se verifica en los años 80. Los autores mencionan notables dificultades para sostener regímenes de prestaciones sociales de carácter universales asentados sobre criterios de solidaridad; ineficiencias en la gestión misma del aparato del Estado; presiones y demandas cada vez más complejas y difíciles de acoger en términos de volumen y especificidad; cambios sociodemográficos y en las expectativas de la población, entre los más importantes. Sin embargo, para el propósito de comprender el proceso que va guiando el nuevo rumbo que adquirirá la gestión social estatal es necesario detenerse brevemente para señalar el peso que tuvo la crisis fiscal que se tradujo en una drástica reducción del gasto público y el gasto social en todos los países. Para América Latina se propaga un decálogo: el consenso de Washington. Consiste en las siguientes medidas y reformas:

- Disciplina fiscal en aras de garantizar excedentes presupuestarios;
- Desvío de las prioridades del gasto público en dirección a las áreas más productivas (sanidad, educación e infraestructura);
- Reforma fiscal encaminada a bajar las tasas de impuestos;
- Liberalización de los mercados financieros;
- Mantenimiento de tipos de cambio estandarizados y competitivos;
- Liberalización del comercio, supresión de las contingencias y baja de aranceles aduaneros;
- Igual tratamiento a las inversiones extranjeras directas que a las internas;
- Privatizaciones;
- Desregulaciones; también de los sectores con fines sociales;
- Garantía de los derechos de propiedad.

En el plano social, en forma en extremo resumida, puede afirmarse que los ejes del modelo liberal se centraron en la descentralización del Estado, privatización de empresas y servicios públicos; incremento de la participación privada en la gestión y prestación directa de servicios y en la focalización hacia los más pobres de políticas sociales de carácter asistencial.

Se sostiene que la descentralización funcional de los servicios sociales de educación y salud permitiría lograr una gestión más oportuna y ajustada a las necesidades y demandas locales y se impulsan, en muchos países, procesos de descentralización de la administración de la educación y salud hacia los municipios o prefecturas.

En materia de asistencia social, como correlato de la brutal caída del gasto social, se perfeccionan metodologías y se innova en el diseño de programas que, por primera vez, pondrán foco específicamente en los pobres en cuantos pobres, medida esta condición con mecanismos



estandarizados basados en ingresos y necesidades básicas insatisfechas. Es este un período de muchas innovaciones en los arreglos institucionales estatales. Se reorganiza la gestión de las políticas y programas sociales con administración por parte de terceros; se multiplican los fondos sociales; se desarrollan programas de emergencia de empleo y de transferencia directa de subsidios monetarios a la población mas pobre y se desarrollan instrumentos de medición socioeconómica de la población.

Como se verá más adelante, muchos de estos elementos medulares del modelo neo liberal constituyen cambios que permanecerán como piedras nodales de la gestión de los Estados y los gobiernos en materia social, dando cuenta de que, más que medidas para hacer frente a un momento de crisis, ellos venían a dar cuenta de la profunda transformación que se estaba instalando, no solo en el área pública, sino en el conjunto de la sociedad.



### **III. El Estado social en construcción integrador contradictorio tecnificado**

---

En América Latina el “nuevo” Estado social es un Estado en construcción cuyo proceso parte de la crisis del antiguo modelo, pasa por la breve pero dramática instalación del estado mínimo heredero de las recetas del ajuste liberal de los años 80 y continúa con importantes cambios, ensayos y nuevas propuestas que se instalan a principios de los 90 y que continúan en su derrotero de búsqueda, hasta el tiempo actual. Es necesario tener en cuenta que la aplicación de las medidas neoliberales no se explica ni corresponde a un mecanismo de ajuste de la acción del Estado a un contexto de crisis económica y fiscal. El paquete de reformas, aunque traumático en sus efectos de corto y mediano plazo, da pie a un nuevo concepto de lo público y de lo estatal. Si la primera comprensión del problema pudo relacionarse con un análisis simplificado que vinculaba mecánicamente crisis y reformas, lo cierto es que más que un asunto de reingeniería interna, se estaba gestando una comprensión diferente sobre el rol y perfil del Estado en un mundo global que tiene relación con cambios en el desarrollo del capitalismo y de lo social a escala mundial.

El gran paso en gestación es el paso de una sociedad del trabajo, la cooperación y la identidad asociada a la pertenencia al colectivo, a la sociedad del consumo y el individualismo. El Estado social nace y se constituye en torno a la idea de una sociedad del trabajo, para proteger al trabajador y su familia y sus principales instrumentos fueron la seguridad social y los servicios sociales de educación, salud y vivienda. La lógica del trabajo traía aparejado un contexto y un

horizonte de previsibilidad vinculado a cierta correlación que podía anticiparse entre los esfuerzos relacionados con la educación, el entrenamiento, la experiencia acumulada, la incorporación a la empresa, la lealtad y el buen desempeño, con resultados en materia de calidad de vida y proyecciones respecto del futuro. Ello hacía posible la idea de postergación de la satisfacción inmediata en virtud de proyectos o propósitos ulteriores. En el ámbito del trabajo tienen cabida valores de cooperación, necesidad e interés por los otros. Rota esta lógica como eje estructurante de la sociedad, priman las respuestas y opciones individuales en diversos ámbitos de la vida. A la vez, se acortan los horizontes de tiempo, siendo la tendencia a experimentar, concretar y realizar ahora. Se impone una lógica del deseo, el consumo y la inmediatez que se alimenta de la instalación de la opción individual como principio organizador de la vida.

El “Estado social en construcción” que comienza a instalarse en el curso de los años 90 es heredero de diversos factores: el fracaso de las políticas de la época en materia social y de superación de pobreza; la creciente valorización de la democracia que pone por delante al ciudadano y al usuario de las políticas públicas; las nuevas tecnologías disponibles; los aportes de intelectuales que comienzan a proveer marcos de interpretación para un mundo global y post-moderno que resultaba ininteligible con los instrumentos conceptuales del pasado; y la ampliación del registro de la discusión sobre el crecimiento que suma a la preocupación por el crecimiento económico y el equilibrio fiscal, la preocupación por su sentido último entendido ya no como fin, sino como medio para lograr mayores niveles de bienestar y libertad de las personas (Sen, 1999).

Mientras que el momento de la crisis del antiguo modelo de Estado Social que dio paso a las drásticas restricciones del gasto fue brusco, y en casi todos los casos traumático, el tránsito hacia el momento actual del “Estado en busca de su rol social” ha sido paulatino, no obedece a una receta más e menos programada y se caracteriza por alargarse en el tiempo en búsqueda de un perfil más preciso. Las principales señales del cambio tienen que ver con el aumento del gasto social, ya sea vía más recursos del erario nacional o de préstamos multilaterales para trabajar los temas de pobreza, la recuperación del interés y prioridad por los temas sociales clásicos, especialmente el referido al sector educación, y la introducción de reformas institucionales. Surgen nuevas instituciones, se diseñan estrategias nacionales de reducción de la pobreza, se instalan diversos mecanismos de fondos concursables de proyectos, fondos sociales, de solidaridad, para la paz y muchos otros.

## **A. Características del Estado social en construcción**

Seis elementos caracterizan a este Estado social en proceso de construcción: 1) un número importante de puntos contenidos en la receta liberal del ajuste pasan a formar parte del nuevo diseño de Estado social, ya no como una herramienta que busca remedio a una situación de emergencia, sino como un concepto de lo público social; 2) aparecen nuevos temas en la agenda social; 3) el viejo concepto que asocia la política social con los sectores tradicionales de educación, vivienda, salud y previsión social se hace más complejo dando paso a un nuevo contenido de política: el de programas de desarrollo; 4) el Estado social se desvincula de su referente y beneficiario por excelencia, el trabajador, o en otros términos, es un Estado que ya no está llamado a responder a una sociedad del trabajo sino a una sociedad del consumo; 5) el Estado social latinoamericano comienza a verse cruzado por temas de ciudadanía y participación. Por último, 6) las nuevas tecnologías comienzan a incidir en forma gravitante en las opciones y posibilidades que se abren a la gestión de lo social. Estos temas se desarrollan a continuación.

## **1. Las reformas liberales que perduran**

Entre los pilares del modelo neo liberal que conservan plena vigencia en el diseño actualmente en curso del estado social latinoamericano se encuentran: la descentralización de la gestión pública y de la política social, la privatización y la focalización de programas de protección y asistencia social a la población de menores ingresos.

### **a) Descentralización y desarrollo socioterritorial**

La política social de los años 90 refuerza y amplía las modalidades de ejecución descentralizada y con participación de terceros (ONG, organizaciones sociales, sector privado lucrativo). El ímpetu a la descentralización tiene diferentes expresiones: los programas sociales comentados más arriba operan con modalidad de ejecución local y se ligan a ejecutores locales, principalmente municipalidades y prefecturas; los proyectos de desarrollo socioterritorial con énfasis en la perspectiva de participación local de base, también refuerzan dinámicas de desarrollo ligadas a lo local.

La descentralización se liga a una perspectiva de desarrollo socioterritorial que supone que en el territorio logran articularse los asuntos relativos al desarrollo económico productivo y los relativos al desarrollo social y la equidad. Allí están las oportunidades y las restricciones, la memoria, la historia, la geografía y los recursos. El territorio es un gran contenedor de fuerzas, riqueza, capital, población, recursos materiales y recursos sociales y culturales. Entendido como el “lugar de uno” opera como un contexto donde se expresan las diversas palancas del desarrollo en forma integral y sistémica, impulsadas por rasgos comunes de identidad y experiencia compartida.

### **b) Privatización**

La participación privada en la política social que el neoliberalismo instala en la forma de privatización de empresas públicas, traspaso a manos privadas de la gestión de servicios sociales que son pagados por los usuarios con arreglo a sus posibilidades de capitalización (sistemas privados de salud) o pagando matrículas en escuelas públicas subvencionadas (en el caso de Chile), se expande a nuevas figuras que surgen bajo el concepto de partenariado o colaboración público privada. Este es el caso de organizaciones con o sin fines de lucro que, mediante diferentes tipos de acuerdos con los servicios públicos, asumen la responsabilidad de proveer determinados bienes o servicios que son contratados por el Estado. Se determinan objetivos, metas y resultados esperados, se pactan procedimientos y estándares y se acuerdan presupuestos para realizar las tareas acordadas. El tipo de acciones que pueden ser contratadas por el estado se registran en cuatro grandes rubros: i) planificación, diseño, estudio, prospección y evaluación; ii) provisión de servicios específicos tales como administración de recintos de distinto tipo, provisión de raciones alimenticias para las escuelas, cuidado de enfermos, de ancianos, de menores, etc. iii) servicios de promoción social y comunitaria, programas de desarrollo local, desarrollo personal, fortalecimiento a las organizaciones, entrenamientos, etc., y iv) capacitación y entrenamiento de capital humano, jóvenes, trabajadores subcalificados, empleados públicos y otros. La iniciativa para el relacionamiento público-privado en materia social en la mayoría de los casos está en manos del Estado, pero también se producen experiencias en las cuales el Estado otorga apoyo a ideas o proyectos que nacen en el sector privado y que son lideradas por organizaciones del tercer sector.

Algunos países exploran, por otra parte, alternativas de estímulo a la participación del sector privado en determinados campos instituyendo sistemas de exenciones tributarias que operan como estímulos a dicha participación.

### **c) Focalización**

Focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios claramente identificada (CEPAL, 1995). Si bien existen diferentes criterios de focalización, por demanda, oferta o territorio y distinto grado de complejidad o exigencias de precisión respecto del grupo beneficiario, la focalización que más utiliza la política social en América Latina selecciona a los beneficiarios en cuanto a los déficits de ingreso y necesidades básicas que presentan.

La focalización de programas sociales comienza a utilizarse en América Latina a mediados de los años 80, en el contexto de la drástica reducción del gasto público y el despliegue de programas de apoyo social directo.

La política social de los noventa avanza sobre la idea de focalizar programas sociales introduciendo este criterio también en la política sectorial que comienza a impulsar programas específicos destinados a enfrentar situaciones particulares que ya no dicen relación con la cobertura sino con temáticas acotadas al interior del sector, por ejemplo, programas dirigidos a escolares en riesgo, programas materno infantiles, suplementos nutricionales y otros. En algunos casos estos programas se remontan al período anterior a los años 90, pero lo que se quiere remarcar aquí es la expansión de la lógica de programas sociales al interior de la política social sectorial.

La focalización también opera en los programas sociales que comienzan a desarrollarse en forma autónoma de la línea sectorial entre los que se cuentan aquellos dirigidos a grupos vulnerables, a localidades y a territorios. Sin embargo, la gran expansión de la focalización viene por el lado de los programas de protección social asociadas a la pobreza que se comentarán extensamente más adelante.

## **2. Nuevos temas en la agenda social: género, familia y políticas de vida**

La política social de los 90 se abre de par en par a nuevos temas que la agenda social del período del ajuste había dejado de lado. Aparecen como objeto de política pública la problemática de género e igualdad de oportunidades de hombres y mujeres y todo un conjunto de temáticas asociadas al concepto de grupos vulnerables, así como nuevos temas propios de la sociedad global: inseguridad en la ciudad, oportunidades para los jóvenes, droga y violencia juvenil, SIDA, acceso a la justicia; seguridad ciudadana; embarazo adolescente y deterioro del medio ambiente. Nos detendremos en los temas de política y de género y políticas de vida.

### **a) Políticas de género**

El Estado social siempre ha interactuado con las mujeres, pero es en el período más reciente que comienza a visualizarse una agenda de género. El Estado social pre crisis promovía políticas de obtención de derechos como el derecho básico al sufragio universal, o el derecho a la educación. El neoliberalismo expande políticas con lógicas asistenciales que integraban a las mujeres desde su perspectiva de madres al canalizar a través de ellas políticas dirigidas a la familia. Solo recientemente, hacia fines de los años 80 comienza abrirse paso la perspectiva de género en las políticas públicas. Este es el resultado del papel asumido por el movimiento de mujeres que destaca en los años 80 por su papel en las luchas democráticas. La visibilidad que adquieren los temas de género como resultado del rol como actor social del movimiento de mujeres, la acumulación intelectual y profesional de conocimiento y su traducción política, contribuye a generar espacio en la agenda pública a las políticas de género.

Sintetizando las áreas de trabajo que se abordan, cabe destacar tres áreas de preocupación de las políticas de género: i) en términos institucionales se trabaja en la línea de generar y fortalecer una institucionalidad de alto nivel al interior del Estado para llevar adelante las políticas y

programas; ii) en materias de foco de las políticas, se pone el acento en dos áreas: mujer y pobreza y acceso de las mujeres a espacios de decisión; iii) por último, es propio de la agenda de género el desarrollo de programas en las áreas estratégicas de género: violencia doméstica, derechos reproductivos y autonomía económica de las mujeres. Con el tiempo, la propia acumulación y desarrollo de estas políticas ha comenzado a llamar la atención sobre nuevos focos de interés. Un tema que cruza los debates en la actualidad es la conciliación entre los ámbitos productivos y reproductivos.

### **b) Políticas de vida**

Este es un concepto acuñado por Giddens (1994) en sus escritos de mediados de los noventa sobre las políticas de la tercera vía, que afirma que las políticas deben ayudar a los ciudadanos a navegar en el contexto de la globalización y las transformaciones en la vida personal y social. Se trata de políticas que miran hacia una nueva relación entre el individuo y la comunidad en la perspectiva de una redefinición de derechos y obligaciones. El término “políticas de vida” se asocia a las necesidades de las personas y las familias para lograr una vida mejor en el desarrollo de sus ciclos vitales. Estas ideas reciben importantes críticas. Por ejemplo, Gosta Esping Andersen (1993) señala que la Tercera Vía tiene como novedad una re-lectura del liberalismo que pone énfasis en la idea de responsabilidades del ciudadano, pero que a la hora de buscar medidas concretas de política, no entrega novedades. La propuesta es poco novedosa pues, a lo más, sugiere acercarse a regímenes nórdicos de bienestar. Más adelante Giddens va más lejos en la propuesta de un *ensuring state* que debe empoderar a los individuos para que puedan desarrollar autonomía en sus procesos vitales, reconociendo que el Estado también tiene obligaciones de cuidado y protección y que algunas de estas obligaciones deben proveerse en términos de garantías. Propone líneas prioritarias de acción y explica que el tema ya no será solo acceso, sino también calidad y oportunidad en la entrega. Profundiza en el concepto de políticas de vida y plantea, además, nuevas perspectivas de política en el área del bienestar: políticas que acojan a las familias y las personas a lo largo del ciclo vital de la vida. No se trata de un concepto estrecho de política de familia que simplemente actúe en las brechas, sino de apoyar el curso de vida de las familias: cuidado infantil, empleo de la mujer, empleos flexibles, política de la segunda oportunidad para trabajadores (Giddens, 2004).

## **3. Política sectorial y programas de desarrollo**

La política social en su dimensión más clásica y tradicional, entendida como gestión de servicios sociales de salud, vivienda y educación, recupera el ritmo perdido en los años 80 incrementando el gasto sectorial. A la vez, se suceden reformas que intentan modernizar la gestión de los servicios, las que tienen como sello un impulso descentralizador, introducción de gestión en base a resultados, orientación al usuario y en algunos países y algunos sectores, reformas de corte más estructural al diseño mismo del servicio y no solo a la forma de administrarlo y entregarlo. El ejemplo más interesante en esta materia lo presenta el sector educación. Las reformas asumen énfasis distintos en los países. En conjunto han tocado a los distintos ámbitos que enmarcan y definen las condiciones en que tiene lugar el proceso de enseñanza-aprendizaje: inversiones y mejoras en infraestructura, distribución de textos escolares y recursos didácticos, mejora en las condiciones laborales de los docentes, capacitación y perfeccionamiento de profesores y transformaciones en la formación inicial de los docentes, extensión de la jornada escolar, formulación de nuevos currículo, programas específicos de mejoramiento educativo universales y focalizados, etc. Al mismo tiempo, en varios de los países han habido modificaciones en la modalidad de administración de los establecimientos educacionales donde destaca el traspaso de ésta a entes subnacionales y privados. Por último, en el plano del financiamiento destaca la incorporación de mecanismos de mercado (vouchers e incentivos económicos al desempeño) en la asignación de parte de los recursos financieros a los administradores (Raczynski y Muñoz, 2004).

Pero no es la política sectorial el foco de este documento, sino la amplia gama de programas sociales dirigidos a grupos particulares, ya sea segmentos de población, categorías específicas de vulnerabilidad, zonas territoriales o problemas acotados por su particular complejidad.

La política social comienza a operar en forma creciente con una lógica de programas y/o proyectos e incluso de experiencias o iniciativas aisladas ubicadas en la escala microsocial. Estos programas, dependiendo de los países, pueden gozar de financiamiento vía aportes propios o contar con recursos de la cooperación internacional.

¿Qué se entiende por programa?. Un programa social es un conjunto planificado de acciones humanas y recursos materiales que tiene el propósito de resolver algún problema, de forma tal que el diseño de las intervenciones expresa una teoría determinada sobre la realidad que se interviene.<sup>5</sup> En consideración de los criterios generales definidos desde la política pública social, se determinan objetivos, resultados previstos, un período de tiempo para alcanzar esos resultados, medios y procedimientos, recursos institucionales y financieros.

Cabe diferenciar, *grosso modo*, dos grandes tipos de programas. Los de carácter promocional, que se asocian con la idea de desarrollo de capacidades, y los de protección social, basados en transferencias monetarias condicionadas que se analizan con mayor detalle en este texto.

Los programas promocionales son en general descentralizados y relativamente flexibles en su proceso de implementación, participan agentes públicos y privados, los beneficiarios asumen cuotas de participación y responsabilización por el tipo de soluciones que se estén proveyendo, tienen marcado asiento local, suelen involucrar a los municipios o prefecturas, suman al tercer sector en la ejecución de las tareas, incorporan componentes promocionales, participativos y de desarrollo local. Dado que definen objetivos, plazos y procedimientos, son posibles de evaluar mediante metodologías de evaluación de procesos y/o, según los casos, de impacto.

Los programas asistenciales, por su parte, entregan transferencias monetarias a los individuos y/o recursos materiales y algunos de ellos solicitan contraprestación de parte de los beneficiarios. Estos programas serán ampliamente analizados más adelante.

Los nuevos programas sociales, ya sea los de corte más bien asistencial basado en transferencia de ingreso o los que promueven la participación, el capital social, las capacidades y el empoderamiento en el marco de políticas de ciudadanía, están todos ligados por un elemento común: la masiva y preponderante presencia de las mujeres. Dicho en sencillo, sin la gestión de las mujeres estos programas no podrían realizarse.

Existen diferentes lecturas sobre este punto y, a pesar de ser contradictorias, son todas innegablemente válidas. Sobre el rol de las mujeres en los programas promocionales, por un lado, se percibe que su participación en proyectos asociativos reporta para ellas procesos de empoderamiento, recuperación de autoestima y expansión de capacidades. Por otro, se afirma que estas actividades representan una tercera jornada de trabajo que viene a abultar la ya abrumadora carga de la responsabilidad doméstica y de generación de ingresos para aportar al presupuesto familiar. A la vez, sobre el rol de las mujeres en los programas asistenciales se señala que el acceso a recursos que ella administra contribuye a redistribuir las cuotas de poder y reconocimiento social al interior de la familia y de la comunidad, pero se afirma también que estos programas a menudo reproducen patrones de discriminación al sumar a las mujeres como mano de obra gratuita para la provisión de servicios de bienestar familiar y social. Se echa de menos una perspectiva más centrada en la noción de derechos que en la gestión de servicios sociales.

---

<sup>5</sup> Fernández-Ballesteros, Evaluación de Programas. "Una Guía Práctica en Ámbitos Sociales, Educativos y de Salud", Editorial Síntesis, Madrid, 1996.



#### **4. El Estado social se desvincula del ámbito del trabajo**

Desde la perspectiva de la política social, pasan a ser materia de decisión individual numerosos asuntos que venían de la mano de la inserción laboral del trabajador: el sistema de aseguramiento y previsión, la salud, la administración de los tiempos de trabajo y ocio, el acceso a la vivienda y otros beneficios. La política social se concentra en reforzar capital humano fortaleciendo las áreas de educación y salud y en ofrecer mecanismos compensatorios para aquellos que quedan fuera del mercado por la vía de programas sociales, ya sea asistencial, promocional o combinando ambos. A la vez, se espera de la política social que contribuya a equilibrar y restaurar aquello que la dinámica del mercado rompe: los lazos sociales, la confianza social, la solidaridad, el sentimiento compartido de pertenecer a una misma comunidad nacional. Por ello se asigna especial importancia a las políticas ligadas al bienestar desde la perspectiva de derechos ciudadanos y a las políticas que abren espacios de convivencia y cooperación.

#### **5. Una nueva agenda social y ciudadana**

Un rasgo distintivo de la política social que se instala en los años 90 es su apelación al concepto de ciudadanía, derechos sociales, promoción o habilitación social, expansión de capacidades y participación social (CEPAL, 2000). El fundamento de estas políticas se liga a los conceptos de equidad y bienestar entendiendo por tales a acciones enmarcadas en el reconocimiento garantizado de derechos sociales a través de servicios y beneficios públicos y universales que se distribuyen de acuerdo con una lógica solidaria y participativa. Un elemento central en este concepto es el de la participación entendida como el ejercicio de influir en la toma de decisiones y protagonizar procesos que impactan en la propia vida.

#### **6. Nuevos y mejores instrumentos y tecnología del trabajo social**

En el plano técnico y de la planificación de la gestión social, se instalan numerosos sistemas, procedimientos, instrumentos y metodologías que dan soporte a las políticas y programas sociales y que empalman con el compromiso que asumen los países de instalar agendas de “modernización de estado”. Colaboran a este proceso las nuevas tecnologías informacionales y de las comunicaciones y la búsqueda de eficiencia en la gestión pública en general. Algunos indicadores de este proceso dicen relación con i) el manejo de información en línea acerca de beneficiados y de beneficios sociales distribuidos con sistemas de registro y actualización informatizados; ii) la asignación de recursos en torno al criterio de “pago por resultados” mas que por realización de actividades; iii) el uso de criterios, instrumentos y de focalización y selección de destinatarios con arreglo a variables y estándares objetivos y medibles; iv) procedimientos de evaluación ex ante, de procesos y ex post de programas y proyectos; v) introducción de una lógica de gerencia pública social<sup>6</sup> y vi) la definición más precisa de metas y objetivos de los programas, vii) la instalación de mecanismos para transparentar información y hacerla asequible a usuarios, financiadores e instancias de contraloría social y ciudadana.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Materia sobre la cual el Banco Interamericano de Desarrollo a través del instituto INDES ha ejercido importante liderazgo.

<sup>7</sup> Un ejemplo notable de estos procedimientos presenta Brasil en el desarrollo de los programas que crecieron en el marco de Comunidad Solidaria, por cuanto al estar basados en la colaboración público-privada y optar a financiamiento del sector privado, instaló eficaces sistemas de información acerca del destino y resultados de los recursos invertidos en programas sociales.



## **IV. Conceptualizaciones sobre pobreza**

---

Todos los estudios sobre pobreza coinciden en señalar que este es un fenómeno heterogéneo y multicausal asociado a problemas tales como la calidad del empleo, la pérdida del mismo, los déficits iniciales de capital humano, rasgos propios de las familias y sus trayectorias, oportunidades presentes en el medio y capacidades de apreciarlas y utilizarlas, segregación socioespacial, el acceso a servicios sociales de mala calidad, etc. La heterogeneidad también se manifiesta en la forma que se experimenta el ser pobre y las múltiples combinaciones posibles de enfrentar diferentes formas de privación. Es a la vez un fenómeno dinámico en el que se suceden diferentes ciclos de precariedad y de vulnerabilidad, que se manifiesta en una gran inseguridad para resolver asuntos básicos de la vida, la que a su vez se acentúa y diferencia según los diferentes ciclos vitales al interior de la familia. No es lo mismo ser niño, joven, mujer o anciano pobre y las alternativas y respuestas de política a estas situaciones particulares también se diferencian. Algunas situaciones de pobreza son coyunturales, otras llevan años y otras generaciones.

Los pobres se concentran en las grandes zonas urbanas, participan en el mundo laboral, pero en posiciones que no les permiten autonomía ni proyección hacia el futuro, trabajan en el sector informal, no gozan de protección social, perciben salarios exiguos, enfrentan gran inestabilidad y no consiguen acumular formación y experiencia que les permita articular un capital humano competitivo.

En la población que vive en condiciones de pobreza se combinan aspectos materiales relativos al acceso de la población a ingreso, empleo, bienes y servicios, urbanización y equipamiento básico, etc., así como aspectos no materiales relacionados con la autoestima, visión de la vida, proyecciones de futuro y autonomía y poder en la vida cotidiana y personal y en la vida pública y ciudadana. Habitualmente los estudios sobre el tema se enfocan en una de las dos líneas señaladas, o bien ponen el acento sobre la dimensión de las carencias y privaciones, tomando como criterios factores de ingreso y/o de necesidades básicas insatisfechas, o bien se enfocan en los aspectos sociales y cualitativos de la experiencia de vida de los grupos pobres en el contexto de las estrategias familiares de vida. Suele relegarse a un segundo plano la preocupación por los aspectos estructurales que causan la pobreza. También suele perderse de vista el análisis combinado de las políticas económicas y sociales en su impacto sobre las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos, de suerte que la política económica se asocia con temas de crecimiento y productividad sin tomar en cuenta su impacto directo sobre sectores que no logran participar de dinámicas económicas positivas sino operar en el margen de la informalidad y el autoempleo, mientras que las políticas sociales se entienden como el mecanismo que viene a reparar o enmendar los impactos negativos. El estudio de la pobreza reclama de visiones más comprensivas que logren reunir una mirada de los aspectos materiales y no materiales de la pobreza, así como la incorporación del nexo existente entre las políticas macroeconómicas y las políticas sociales. Especial interés debe depositarse sobre asuntos relacionados con la participación plena de estos segmentos desde la dimensión de la ciudadanía, la autonomía y el control de la propia vida.

La pobreza está lejos de ser estática o crónica. Más bien es una situación de alta movilidad interna y se asocia con segmentos poblacionales que caen o salen de las situaciones de pobreza o de extrema pobreza en forma intermitente, manteniéndose como rasgo permanente la precariedad y la vulnerabilidad que impide iniciar sendas sostenidas de progreso personal y familiar. La probabilidad de una persona o familia de caer a una situación de pobreza es alta y no hay alternativas equivalentes de superar el quiebre. Es cierto que existen oportunidades de salir, solo que estas están asociadas a un bagaje de elementos que no están a la mano de los más pobres pues operan en la medida que las personas afectadas tengan escolaridad y experiencia de trabajo, manejen información, cuenten con contactos y redes de apoyo, muestren iniciativa y la sociedad ofrezca salida.

## **A. Género y pobreza**

El aporte de la perspectiva de género a la conceptualización y comprensión sobre temas de pobreza puede verse desde múltiples perspectivas: ha contribuido a explicitar dinámicas cotidianas al interior del hogar acerca de la distribución desigual de cargas y penurias, ha aportado a criticar la concepción de la pobreza entendida como acceso a determinado nivel de ingresos y ha contribuido a la comprensión del fenómeno en una perspectiva integral, dinámica, multidimensional y heterogénea. Estos aportes han contribuido a posicionar el término “feminización de la pobreza” que pretende dar cuenta de las disparidades de género en materia de derechos; prestaciones y capacidades; escasa voz pública de las mujeres pobres; malas oportunidades laborales y de ingreso que dan cuenta de una distribución diferenciada por género de la reestructuración neoliberal; y la incidencia cada vez mayor de la jefatura de hogar femenina.

Algunas características que inciden en la relación mujer y pobreza y que han sido relevadas en abundantes investigaciones pueden resumirse de la siguiente forma:

- Existe una gran concentración de mujeres que trabajan en el sector informal en situaciones muy precarias de empleo, las que perciben salarios exiguos e inestables y no cuentan con sistema alguno de protección social.

- Las mujeres pobres gozan de mínima autonomía económica con el consiguiente impacto en materia de reconocimiento social, autoestima y manejo de recursos de poder al interior del hogar.
- La proporción de hogares con jefatura femenina ha aumentado en casi todos los países y estratos de pobreza; pero el porcentaje de hogares indigentes encabezados por mujeres continúa siendo más alto que en el caso de los pobres y no pobres.
- Las mujeres pobres jefas de hogar son las únicas proveedoras del hogar y el sustento que obtienen es inferior al que logran los perceptores hombres. A ello se agrega que estas mujeres enfrentan simultáneamente una doble carga de trabajo y agudas situaciones de tensión, estabilidad emocional y salud mental al enfrentar solas la responsabilidad de menores a su cargo.
- Las mujeres pobres destinan una importante dedicación de su tiempo al trabajo doméstico, que se duplica cuando este debe ser complementado con trabajo remunerado al exterior del hogar. Ello se asocia con extensas jornadas y escasa disposición de tiempo personal.
- Entre las mujeres pobres hay mayores tasas de embarazo adolescente, no obstante disminuyen las tasas de fecundidad en el nivel agregado.
- El aporte de un segundo salario a la familia popular, al acceder la mujer al empleo tiene alta incidencia en las oportunidades de esas familias de mejorar o disminuir la incidencia de la pobreza.
- La mujer pobre es una activa colaboradora de las políticas sociales al ser ella la que canaliza los servicios sociales hacia la familia, como lo demuestra su alta incidencia y participación en los programas de transferencia directa de ingreso actualmente en curso en América Latina.
- En el plano de los proyectos de desarrollo sociocomunitario son las mujeres las principales gestoras y participantes.

Es de interés acotar que diversas autoras llaman a tomar con cuidado la aseveración “feminización de la pobreza”, término que si bien ha contribuido a visibilizar y situar en la agenda pública de la mayoría de los países la temática de género y pobreza, también contribuye a restar atención a otras temáticas de interés para las mujeres. Se señala que en muchos países los datos indican que las disparidades entre los ingresos, las capacidades y los derechos de mujeres y hombres se están reduciendo y no intensificando y que bajo el genérico de feminización de la pobreza estos procesos no reclaman atención de la investigación social. Por otra parte, la prioridad indiscutida que ha asumido la jefatura de hogar femenina hace aparecer a este como único grupo de mujeres en severo riesgo de pobreza lo que opaca otros problemas. Por ejemplo, un factor que contribuye a relevar el tema de la jefatura de hogar femenina es que este es un nicho visible, acotado y consensual que hace factible la intervención de políticas públicas. Otras áreas igualmente relevantes y urgentes en la agenda de género son más complejas política y culturalmente de abordar, por ejemplo, la temática de reproducción y sexualidad.

Chant resume el asunto de la siguiente forma: “la preocupación por la relación entre mujer e ingreso en el marco de la tesis de la feminización de la pobreza es peligrosa por dos motivos principales: porque, desde un punto de vista analítico, oculta las dimensiones sociales del género y la pobreza, y porque en términos de política se traduce en un tema y un grupo únicos, lo que tiene escasa capacidad para desestabilizar las estructuras, profundamente consolidadas, de la desigualdad de género en el hogar, el mercado laboral y otros ámbitos” (Chant, 2003).

## **B. Conceptualizaciones sobre pobreza y programas de alivio a la pobreza**

La pobreza es la condición de privación y ausencia de oportunidades de las familias y comunidades a los bienes y servicios que la sociedad, en un momento dado del tiempo, entiende como adecuados para el desarrollo integral del ser humano. Involucra aspectos materiales (necesidades básicas) y no materiales.

A continuación se presentan en forma resumida las principales conceptualizaciones en torno a la pobreza. En primer lugar se abordan aquellas que ponen foco en las carencias de ingreso y necesidades básicas insatisfechas. Sigue una sección que recoge las respuestas de política que emanan de estos enfoques. A continuación se exponen las conceptualizaciones relacionadas con enfoques de ciudadanía, desarrollo humano y capital social. Al igual que en el caso anterior sigue una sección sobre políticas que se desprenden de estos enfoques. En tercer lugar se presenta el enfoque de protección social y las políticas y programas que este inspira. En rigor, esta es la parte sustantiva del documento pues profundiza en los programas de transferencia de ingresos condicionados que se analizan mas adelante.

### **1. Pobreza de acuerdo a carencias materiales**

#### **a) Pobreza según la medición de ingreso**

La pobreza y la desigualdad en América Latina, preferentemente se define y mide en términos económicos y de ingresos utilizando como parámetro el nivel de ingreso *per cápita* del hogar. Se estima el valor monetario que tendría una canasta básica de consumo, esta es la llamada línea de ingreso. De acuerdo a este parámetro se distingue entre pobres indigentes, pobres y no pobres. Los pobres indigentes o extremadamente pobres son aquellos cuyo ingreso mensual es igual o inferior al costo monetario de una canasta básica. Los pobres no indigentes son aquellos cuyo ingreso *per cápita* es superior al costo de una e inferior al de dos canastas básicas. Los no pobres cuentan con un ingreso *per cápita* superior al costo de dos canastas básicas.

La comprensión de la pobreza de acuerdo al parámetro de ingreso iguala dos asuntos que son diferentes: la conceptualización del problema y la medición empírica. De esta forma, la conceptualización se empobrece pues se supedita al procedimiento de medición y no al revés. La medición, en tanto, tiene el mérito de haber estandarizado una forma de hacer seguimiento al problema en América Latina, lo que ha facilitado la instalación de sistemas de captura y análisis de datos, sobre la base de criterios compartidos y homologables que facilitan la comparación entre países y el análisis de la evolución y trayectoria del problema al interior del país. Sin embargo, la forma de concebir y entender la pobreza presenta problemas:

- i. No obstante la viabilidad operacional de esta metodología que establece una canasta de consumo básico y le asigna un valor monetario, existen numerosas dudas acerca del parámetro de ingreso propiamente tal en su capacidad de responder a necesidades mínimas o esenciales de las familias. Por ejemplo, la línea de ingreso por persona para zonas urbanas de la encuesta CASEN en Chile el año 2003 fue de Ch.\$ 21.859. El pasaje de la locomoción colectiva en la ciudad de Santiago es de Ch.\$ 320, lo que se traduce en que un trabajador pobre financiará, aproximadamente, solo un pasaje de ida y uno de vuelta diario por mes y no le quedarían recursos para otros gastos. Lo que se está ilustrando es que el parámetro de ingreso es muy bajo.
- ii. Se discute ampliamente el corte que presenta la “línea de ingreso”, que no es sino una muy delgada línea divisoria, entre segmentos pobres y no pobres. Sojo (2004) llama la

atención sobre lo que sucede en países donde disminuye el número de hogares pobres e indigentes en los cuales paralelamente se incrementan los hogares adyacentes en la línea de pobreza, como sucede en Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Paraguay.

- iii. No se toman en cuenta otros aspectos también materiales y ligados a las carencias: las necesidades básicas no satisfechas.
- iv. La conceptualización y medición por ingreso no considera los aspectos no materiales o intangibles relacionados con la condición de pobreza. Entre ellos se sitúan los factores psicosociales y disposiciones culturales de las personas para enfrentar, asumir y liderar sus propios procesos de desarrollo y la sociabilidad, capital social y experiencia comunitaria presentes en los grupos pobres. Este es un punto ampliamente recogido por la literatura sobre género y pobreza que critica una definición de pobreza basada solo en el ingreso y subraya el hecho de que de esta forma se oscurece el peso de aspectos simbólicos y culturales, en los que inciden fundamentalmente las relaciones de poder que determinan un mayor o menor acceso de las personas a los recursos materiales, sociales y culturales según su sexo.

Específicamente, en cuanto a las desigualdades de género, se indica que la medición de ingresos por hogar no capta las dimensiones de pobreza dentro de los hogares, ya que supone la existencia de una distribución equitativa de los recursos entre sus miembros. También se indica que el método tiene limitaciones para mostrar las desigualdades de género al desconocer, en términos monetarios, la contribución al hogar del trabajo doméstico no remunerado. La medición de ingresos tampoco capta las diferencias de género en cuanto al uso del tiempo y a los patrones de gasto.

- v. La conceptualización de la pobreza de acuerdo a la disponibilidad de ingresos de las familias se ubica en un enfoque que pone el acento sobre las carencias o déficits de los pobres sin tomar en cuenta los activos de los que disponen.
- vi. Hay que tener en cuenta que las definiciones sobre pobreza se cruzan rápidamente con los problemas técnicos de medición y que los métodos más utilizados son aquellos objetivables y cuantificables fundados en la detección de carencias. Por ello, el concepto de pobreza por ingreso o por necesidades básicas insatisfechas, terminan siendo hegemónicos en el pensamiento social. En un contexto donde la selectividad y la focalización forman parte sustancial de políticas y programas de superación de la pobreza, a poco andar se suele echar mano de las técnicas de selección basadas en carencias, principalmente de ingreso, no obstante se declaren otros ámbitos o intereses a tener en consideración.
- vii. Por último, un comentario acerca de los aportes de la investigación sobre pobreza y género que ha contribuido a proponer algunos indicadores que permiten captar las desigualdades de género: la medición del acceso a ingresos propios de personas en hogares pobres y no pobres, como indicador de autonomía económica; la medición del índice de feminidad en los distintos tramos etarios, como indicador de la feminización de la pobreza, y la tasa de actividad doméstica, que muestra la magnitud del aporte al hogar de las mujeres con su trabajo no remunerado. Estos asertos contribuyen a la comprensión de la dinámica de la pobreza al poner atención sobre el funcionamiento de los hogares, visibilizando las asimetrías de poder entre sus miembros, así como las desigualdades en relación a la distribución de recursos.

### b) Pobreza según necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Al igual que en la conceptualización de la pobreza como un problema económico relacionado a la disposición de ingresos en el hogar, la definición de pobreza en términos de necesidades básicas insatisfechas pone el acento sobre las carencias de las familias en términos de necesidades básicas. Si bien se entiende como necesidades básicas materias que dicen relación con salud, educación, alimentación, vivienda y equipamiento, los estudios sobre necesidades básicas han priorizado el examen de la situación de vivienda, equipamiento y saneamiento, dado que presenta mayores facilidades de observación y medición. En este caso, como en el de la definición por ingresos, están entremezclados asuntos de definición y de medición empírica del problema. Entre los problemas que se asocian a esta conceptualización se encuentran:

- i. Sobreestima el potencial explicativo del área vivienda, saneamiento y equipamiento, en desmedro de otros satisfactores sociales que podrían tener importancia para graficar los problemas de pobreza, entre ellos la escolaridad.
- ii. Así como la definición anterior sobre estima la dimensión ingreso para explicar el problema de la pobreza, aquí sucede el caso inverso, se subestima.
- iii. Este enfoque tampoco reconoce asuntos no materiales tales como la sociabilidad, redes, autoestima, etc., ni logra capturar los activos o potencialidades de los que disponen los grupos pobres para organizar su vida.

### c) Método combinado de medición de pobreza en torno a una conceptualización de carencias

Procurando dar respuesta a las limitaciones que presenta el enfoque de pobreza por ingresos, que no toma en cuenta el capital ni patrimonio acumulado por las familias, y el enfoque basado en necesidades básicas que ignora los ciclos económicos y los momentos de crisis, surge el método combinado que, justamente, plantea combinar ambas aproximaciones dando origen a cuatro categorías de pobres: pobres crónicos, que no cuentan con niveles satisfactorios en ingreso ni en NBI; pobres recientes, que teniendo adecuados niveles en materia de NBI, han visto disminuir sus ingresos; los pobres inerciales, que aún si han remontado su situación de ingresos, arrastran malos indicadores en NBI y no pobres, como se expresa en el siguiente esquema:

		Ingresos	
		+	-
NBI	+	No pobres	Pobres recientes
	-	Pobres inerciales	Pobres crónicos

### d) Respuestas de política que emanan de los enfoques de ingreso y necesidades básicas insatisfechas

Como resultado prácticamente lineal de los conceptos sobre pobreza basados en carencias y déficits, las medidas de política que se levantan intentan suplir los vacíos que se detectan. Destacan entonces medidas que transfieren subsidios monetarios, vivienda, pavimentación de calles, redes de agua y alcantarillado, equipamiento comunitario, créditos bajo condiciones especiales, insumos



agrícolas, almuerzos escolares, provisión de salud y educación, etc. También desde estos enfoques surgen importantes políticas y programas de desarrollo del capital humano: salud y nutrición, educación, capacitación laboral, las que resultan imprescindibles a la hora de abrir oportunidades a la población pobre y suelen combinar programas universales dirigidos a la ciudadanía como un todo y programas altamente focalizados destinados a segmentos con vulnerabilidades específicas. Si bien es innegable la relevancia de estas políticas, las críticas no se han hecho esperar. Enfoques centrados en perspectivas más integrales del desarrollo critican la falta de una visión integral de las políticas de desarrollo y fortalecimiento del capital humano. Señalan que estas teorías ven al ser humano como factor de producción, como un medio o instrumento para apoyar la producción y el desarrollo económico y no como un fin en sí mismo.

Especial atención merecen las políticas y programas focalizados de transferencia de ingreso que, por un lado han sido criticados por su carácter asistencial y atomizado, mientras por otro son considerados políticas eficientes de protección social. Estos temas serán comentados más adelante al examinar los nuevos programas de transferencias que están en proceso de expansión en América Latina.

## **2. Pobreza desde la perspectiva de las capacidades y la ciudadanía**

### **a) Enfoque del desarrollo humano**

A partir de aquí se presentan enfoques que podrían caracterizarse como “ciudadanizantes y empoderadores”. Se toma como punto de partida al enfoque del desarrollo humano que abrió la senda en este camino.

El enfoque de desarrollo humano del PNUD contribuye a distinguir desarrollo económico y desarrollo social, señalando que este va más allá del crecimiento económico y que, aun cuando exista crecimiento económico, ello en nada garantiza que se vea comprometido el desarrollo humano. Este consiste en crear un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora. El desarrollo humano supone garantías para que las personas puedan vivir una vida larga y sana, tener conocimientos, acceso a los recursos necesarios y poder participar en la vida de la comunidad.

El PNUD elabora un índice de desarrollo humano basado en las áreas de educación, salud e ingresos de las personas. Toma en cuenta los siguientes indicadores: población, alfabetización de los adultos, tasa de matrícula educacional, esperanza de vida al nacer, ingreso del PIB *per cápita* e indicadores de logro en educación, salud e ingreso.<sup>8</sup>

### **b) El enfoque de generación de capacidades**

El enfoque de generación de capacidades tiene como fundamento la tesis de que al interior del mundo de la pobreza hay capacidades que pueden ser movilizadas para conseguir mayor nivel de bienestar. No se trata de depositar en los pobres la responsabilidad de superar una condición que en la mayoría de los casos no ocurre como consecuencia de sus comportamientos, sino de activar la responsabilidad, la autonomía y el sentido político cívico para sostener procesos en los cuales los pobres no actúen como depositarios de decisiones ajenas, sino como sujetos habilitados para gestionar procesos que los involucran.

Algunos autores han avanzado una conceptualización más específica acerca de las capacidades a tener en cuenta para el alivio o superación de la pobreza, entre ellas se destacan:

---

<sup>8</sup> En la línea de esta metodología el PNUD ha elaborado el Índice de potenciación de género que contribuye a detectar diferencias entre hombres y mujeres en las variables de educación, salud e ingreso.

capacidad de autonomía y de interdependencia. A su vez, para expandir estas capacidades en la comunidad, deben expandirse en las personas las capacidades de efectividad y de afectividad.<sup>9</sup>

La independencia o autonomía refuerza el "yo" a nivel personal y el "nosotros" a nivel familiar, grupal o comunitario: "yo puedo decidir respecto a lo que quiero"; "nosotros podemos". La expansión de esta capacidad se vincula con la participación social de los sujetos, la posibilidad de tomar decisiones respecto de lo que se quiere y para actuar desde uno mismo. La independencia, por su parte, combina esfuerzos propios con los esfuerzos de otros.

La efectividad se refiere a la relación que se da entre el esfuerzo desplegado para realizar una acción y el logro de los resultados deseados. Para que esta relación sea positiva, deben tenerse en cuenta diversas capacidades: de determinar el resultado deseado, de relacionar el resultado deseado con el sistema del cual forma parte, de cualificar los elementos del sistema y detectar las "palancas" que permitan activarlo positivamente, etc.

La afectividad dice relación con la creación de contextos emocionales adecuados, el respeto por los demás, la construcción de confianzas, la cordialidad y la amistad.

De acuerdo a este enfoque, superar la pobreza tiene que ver con la autonomía, responsabilidad, libertad y capacidad de acción de las personas en cuanto sujetos activos de su propio desarrollo, la relación con los demás, con el Estado y con las instituciones. El enfoque de la generación de capacidades entiende que la superación de la pobreza pasa por las personas, adquiriendo valor temas tales como la expansión de competencias personales y comunicacionales, visualización de nuevas posibilidades en la vida, crecimiento personal, autoestima, fe en sí mismo, etc.

### **c) El enfoque del capital social**

A mediados de los años 90 se comienza a desarrollar el enfoque del capital social asociado a la comprensión y superación de las condiciones desmejoradas de los más pobres.<sup>10</sup> Pionera es Caroline Moser quien plantea que los pobres poseen cuatro tipos de activos que organizan en distintas combinaciones para hacer frente a la precariedad. Los activos considerados por la autora son el trabajo, las políticas sociales, la vivienda y las redes informales de intercambio y cooperación, ya sea entre miembros de la familia o entre conocidos y vecinos. Estas redes se basan en la confianza, reciprocidad y horizontalidad de los intercambios. Destaca en esta mirada el papel de la mujer como actora estratégica de la administración de estos activos (Moser, 1994).

El Banco Mundial pone énfasis en la capacidad organizativa de los pobres, en la promoción de lazos, redes y asociaciones y su rol como co-partícipes o colaboradores de los programas de desarrollo (Woolcock, 1998 y Uphoff, 2000). El Banco Interamericano, por su parte, pone el acento en las dimensiones éticas y culturales del capital social: confianza, asociatividad, conciencia cívica, valores y cultura (Kliksberg, 2000).

En otro trabajo he presentado la siguiente definición sobre capital social: es el conjunto de relaciones sociales asociativas y de cooperación basadas en la confianza y la reciprocidad que permiten a las personas ampliar su campo de oportunidades porque obtienen activos y beneficios al participar asociativamente. Este enunciado enfatiza un aspecto concreto del capital social que va más allá de las relaciones sociales basadas en la confianza y que se refiere a que estas relaciones

---

<sup>9</sup> Estos conceptos han sido elaborados a partir del diseño teórico-metodológico del programa de desarrollo local Impulsa. Información al respecto se puede encontrar en el documento "Expansión de capacidades en localidades. Programa de Desarrollo Local Impulsa", abril 1998.

<sup>10</sup> El debate intelectual acerca del sentido y alcances del concepto ha sido amplio y no ha concluido. Se reconoce autoría intelectual a Bourdieu que instala el término desde una perspectiva culturalista, seguido de Coleman desde una perspectiva estructuralista. Pero será el clásico texto de Putnam "*Making democracy work*" el que instalará el concepto en el debate y son las agencias multilaterales, y en especial el Banco Mundial, quienes lo transformarán en un instrumento para pensar el desarrollo social.

generan valor, activos y oportunidades. Por eso se usa la palabra capital, que se toma prestada de las ciencias económicas (Serrano, 2001).

El capital social se genera en relaciones de proximidad y horizontalidad, pero los beneficios que este genera no se reducen solo al entorno más próximo de los sujetos, pues escala a la dimensión colectiva de la comunidad y a la dimensión mayor de la sociedad en su conjunto.

Un importante aspecto a tener en cuenta es que los beneficios que derivan del capital social no se agotan en lo económico o lo material. También se generan activos de orden social y cultural, que aportan a la integración social, y activos de carácter político y cívico, que inciden en las cuotas de poder e influencia social. Es el conjunto de estos aspectos lo que contribuye a un mayor bienestar social.

Destaca la literatura que la asociatividad y el carácter vertical u horizontal de las redes sociales permite distinguir entre relaciones sociales o capital social de distintos tipos: i) de vínculo o unión, basado en características comunes heredadas o creadas por compromisos de por vida con un fuerte contacto personal y sentimientos de cariño, afecto y preocupación en común; ii) de nexo o puente entre grupos o comunidades similares donde existen relaciones sociales semi-cerradas basadas en características comunes de compromisos y sentimientos moderados de conectividad tales como respeto, confianza y colegiabilidad que pueden existir entre colegas de trabajo; iii) de escalera, con grupos o instituciones externas entre las que existen relaciones asimétricas, entre personas con muy pocas características comunes, limitado contacto personal y, normalmente, diferencias en el nivel de posesión de recursos (Woolcok, 1998).

Tomando estos conceptos, Atria (2003) distingue entre capital social restringido, capital social en desarrollo y capital social ampliado. El capital social restringido se refiere a la disposición de recursos asociativos, redes sociales internas y capacidad de movilización hacia adentro del grupo. El capital social en desarrollo es de predominio de la red interna, pero su capacidad de movilización es hacia fuera del grupo. Finalmente, el capital social ampliado es aquel en el que predominan redes externas y hay movilización de recursos hacia fuera. El paso de capital social restringido a capital social ampliado está asociado con la ampliación de las redes (estrategia de asociatividad) y con la ampliación de la capacidad de movilización del grupo para actuar hacia fuera de éste y en su beneficio (estrategia de empoderamiento).

El principal aporte de estos enunciados va por la vía de promover el capital social comunitario mediante proyectos de desarrollo basados en una lógica de co-producción, que se refiere a iniciativas en las cuales una diversidad de agentes comparte la decisión de intervenir y la responsabilidad de las acciones que se irán desarrollando (Ostron, 2000). Clave para el éxito y sostenibilidad de estos procesos es que se vaya desarrollando una construcción institucional que en forma paulatina logre instalar normas y procedimientos aprobados y conocidos que indiquen la nueva manera de concebir y realizar el desarrollo social.

Hasta aquí se ha presentado una mirada positiva en torno al concepto de capital social considerando que entrega elementos útiles para aportar a la superación de la pobreza. Sin embargo, existe una lectura menos positiva que señala que los proyectos de desarrollo, en particular los apoyados por el Banco Mundial y el BID, tienden a construir escenarios funcionales y no conflictivos que invitan más bien a una alegre resignación que a un compromiso por cambiar el orden de cosas, en el entendido que el cambio implica enfrentar conflictos y desafiar la inercia hasta entonces conocida. La idea es que el capital social refuerza valores comunitarios con un fuerte sentido de integración normativa, el que bien puede expresar una interpretación conservadora de la noción de sociedad civil y de vida pública. Este efectivamente es un riesgo de la perspectiva del capital social. Una forma de mitigar este riesgo de instrumentalización o sometimiento consiste en la búsqueda de procesos que conecten con la dimensión político cívica

del capital social en la implementación de proyectos de desarrollo participativos que permite expresar posiciones, levantar demandas, negociar acuerdos y acciones en común.

#### **d) El enfoque republicano de la ciudadanía ligada al desarrollo social**

En una entrevista que realicé hace algunos años, Augusto do Franco responsable del Instituto de Desarrollo Local Integrado y Sustentable, DLIS, del programa brasileño Comunidad Solidaria explicó que en la estrategia de DLIS la pobreza se conceptualiza como un problema político, siendo la principal privación que experimentan los más pobres, la del acceso a mínimas cuotas de poder respecto de sí mismos, sus familias, su entorno inmediato y su sociedad. Desde este análisis, se releva el tema de la construcción de ciudadanía, que tiene relación con instalar una cultura de derechos y deberes, de transparencia, tolerancia, respeto, voz pública, control de la gestión pública y diálogo ciudadano. Está aquí la idea de debate cívico que enlaza con el concepto de gobernabilidad que se comentó en la introducción del texto: entendida como capacidad de gobierno pero también como capacidad de ciudadanía. Esta óptica plantea que hay que “empoderar” a los sectores de escasos recursos, para que sean protagonistas de su destino, tengan voz e influencia en lo que les acontece en la vida cotidiana y, en palabras de Amartya Sen, “puedan dirigir su vida”.

#### **e) Respuestas de política que emanan de los enfoques centrados en el desarrollo humano, capacidades, capital social y ciudadanía**

Todos estos enfoques tienen en común que desplazan el foco de atención desde las carencias a la expansión de los “espacios de libertad” de los sujetos para decidir sobre sus vidas y sobre su destino, en un plano de responsabilidades públicas, sociales e individuales. Por lo tanto, las políticas se enfocan a la expansión de capacidades y la generación de mayores oportunidades para la población de menores recursos. El desafío entonces es examinar las oportunidades que tienen o no tienen las personas para pensar sus vidas en la línea de un desarrollo integral y en articular procesos graduales pero sostenidos de superación de la pobreza. El criterio de éxito de los programas de desarrollo no se reduce al incremento de ingreso, bienes o consumo de las familias, sino en el acceso a mayores espacios de autonomía personal, mayores oportunidades de participación plena en la vida social y política del país y acceso al bienestar con el que se asocia el desarrollo.

Este enfoque busca una formulación más compleja de los objetivos, contenidos y prioridades de la política social intentando transformaciones desde una acción asistencial a una promocional que privilegia expandir capacidades, transferir herramientas y ampliar las posibilidades de acción autónoma de los sectores pobres para, en interdependencia con otros, incorporarse al proceso de desarrollo nacional. Entre las líneas de acción que se desarrollan destacan los proyectos locales de desarrollo que toman como punto de partida el territorio y que conjugan aspectos sociales y económicos poniendo énfasis en la conveniencia de invertir en la capacidad organizativa de los pobres y en la promoción de lazos, redes y asociaciones. Asociado a lo anterior, se considera importante ampliar el radio de acción y las redes de apoyo personal e institucional con que cuentan los sectores pobres.

Al mismo tiempo, este enfoque no mira la pobreza como un estado o una situación dada, sino como resultado de la trama de relaciones sociales en que está inserta la población. Por lo tanto no basta el trabajo individual con los pobres, orientado a modificar actitudes, esquemas mentales y a consolidar habilidades y competencias personales para moverse mejor en el mundo. Se considera necesario afectar la trama de interacciones en las que están inmersas las personas entre sí, en la familia y en el entorno. Por tanto, las políticas y programas de superación de la pobreza deben intervenir para modificar estas relaciones lo que requiere trabajar también para modificar actitudes y disposiciones mentales de los sectores no pobres tales como funcionarios, profesionales, técnicos, autoridades, empresarios, etc.

### 3. Enfoque de protección social

El enfoque de protección social conceptualiza a los pobres como una población altamente vulnerable que no cuenta con sistemas de aseguramiento personal y familiar en el ámbito privado, esto es en la esfera del mercado, el empleo y el aseguramiento privado, ni en el ámbito informal, pues sus redes sociales serían débiles e ineficaces, así como tampoco en el ámbito de las políticas públicas, pues estas estarían llegando en forma deficiente e incompleta o mostrando incapacidad de ofrecer garantías mínimas de protección. Este enfoque ve a los más pobres como sectores carenciados, limitados y sin mecanismos propios para administrar su seguridad y bienestar social.

El concepto de protección social forma parte de la perspectiva mayor de “manejo social del riesgo” (MSR) que alude a la capacidad de las personas y las instituciones de prevenir y enfrentar situaciones de vulnerabilidad definida como la probabilidad que enfrentan las personas o familias de resultar perjudicadas por sucesos inesperados. Señala Sojo (2004) que la incertidumbre y el riesgo que afecta a personas y familias en América Latina dice relación con los grados de inseguridad económica que generan las caídas abruptas de los ingresos, los riesgos idiosincrásicos y la disminuida capacidad para resistir quiebres o shocks cuando estos se presentan en forma recurrente. Esta multiplicidad de dimensiones justifica su relevancia para las políticas públicas.

El MSR es un enfoque que interpela tanto a la política económica como a la política social, pero tiene especial relevancia desde la óptica de las políticas de superación de la pobreza al plantear el concepto de protección social como un componente de una visión más holística de manejo del riesgo frente a la vulnerabilidad (Holzmann y Jorgensen, 2000).

El bienestar es resultado de una combinación de los activos presentes en los hogares, los mecanismos de aseguramiento a los que se tiene acceso, ya sea porque se tomaron decisiones anticipadas o porque estas forman parte de los arreglos institucionales de la sociedad y de la severidad y frecuencia de los eventos de quiebre o shock de ingreso. La manera de protegerse contra estos sucesos es contando con activos (*assets*) que permitan configurar una malla de protección que permita prevenir o anticiparse a los períodos malos y mitigarlos cuando estos se han producido. Entre los activos se cuentan el capital humano de las personas, el capital social, redes y relaciones sociales, el capital físico o patrimonial, los ingresos y el trabajo.

El enfoque de MSR distingue entre mecanismos informales de prevención, mitigación y superación del shock (el matrimonio, la familia, las redes sociales, las organizaciones y la red comunitaria), mecanismos formales (trabajo y de aseguramiento) y las políticas públicas (previsión y asistencia social, transferencias, obras públicas).<sup>11</sup>

En el caso de los pobres, la discusión sobre su vulnerabilidad o capacidad de protección frente a eventos desfavorables resulta dramáticamente sencilla: ellos viven en una condición de vida de vulnerabilidad: empleos precarios, viviendas estrechas, déficits en la dotación de capital humano, acceso restringido a los bienes de consumo, etc. Si a ello se agrega el agravante de un suceso no previsto de quiebre o pérdida de ingreso, existe una alta posibilidad de que esas familias no logren reducir o superar el embate, presentándose como resultado en la mayoría de los casos un acomodo en una situación vital más desprotegida y vulnerable que antes de que el shock se produjera. Un estudio realizado en Chile acerca de vulnerabilidad y protección social en sectores pobres da cuenta de que los eventos de quiebre de ingreso en las familias pobres son principalmente la pérdida del empleo o fuente laboral, particularmente en el caso de trabajadores informales que no cuentan con mecanismos de previsión social, pérdida de competitividad del sector productivo del cual forman parte, imprevisto de salud, vejez y, en menor medida, demandas

<sup>11</sup> Ver en anexo cuadro el aportado por Holzmann y Jorgensen que resume estrategias y sistemas de MSR.

provenientes de la participación de los hijos en la educación superior o especializada (Raczynski, Serrano y Valle, 2002).

Este tipo de constataciones da paso al enfoque de protección social, entendida como el conjunto de intervenciones públicas dirigidas a apoyar a las personas, hogares y comunidades para mejorar su manejo del riesgo, particularmente a quienes se encuentran en extrema pobreza. Se enfatiza en la responsabilidad pública en la provisión de seguridad de ingreso, el que en la práctica se traduce en transferencias monetarias directas a las personas, y el diseño de una red de protección que enlaza estas prestaciones con el refuerzo de las áreas de educación y salud. Este es el enfoque que está detrás de los programas de transferencia de ingreso que se analizan en el documento.

La protección social se asocia a la idea de los mínimos sociales que deben operar como un piso de protección social a las personas que debe ser garantizado por el Estado por medio de sus políticas públicas. Los mínimos se determinan en función de disminuir las brechas de determinados grupos de población en relación al conjunto de la comunidad.<sup>12</sup> Habría que relevar, adicionalmente, que la definición de mínimos sociales se liga a la temática de la ciudadanía por medio del concepto de derechos, pues al hacer públicos estándares y mínimos se presentan como objeto de reivindicación y control ciudadano. También se liga al concepto de brechas que presentan determinados grupos respecto del conjunto de la población.

Los riesgos que enfrentan las personas, especialmente las más pobres, tienen origen natural o humano, pueden ser exógenos o endógenos y pueden tener rasgos idiosincrásicos o covariados en el tiempo o en relación a otros riesgos. Se suele disponer de más mecanismos para enfrentar las perturbaciones idiosincráticas que las covariantes y las implicancias de política pública son claramente distintas pues son las que dan paso a programas focalizados que responden a la situación de crisis, por ejemplo el programa de jefes y jefas de hogar de la Argentina, o a programas focalizados de protección de carácter más permanente, por ejemplo, intervenciones nutricionales y alimentarias.

El enfoque plantea la instalación de una red o sistema de protección. Hicks y Wodrom (2000) señalan que, si bien muchos países tienen alguna combinación de programas de protección social, son muy pocos los que cumplen con la idea de una red de seguridad propiamente tal. A su juicio, una red de este tipo debiera tener, entre otras, las siguientes características:

- Basarse en un análisis acabado de quienes tienden a verse más afectados por las crisis y que clase de mecanismos utilizan normalmente los afectados para enfrentarlas.
- Ofrecer una cobertura suficiente a la población que se desea llegar.
- Focalizar en los pobres, con reglas claras en materia de elegibilidad y cese de manera que el acceso sea simple y predecible.
- Estar bajo el alero y supervisión de instituciones establecidas que funcionen bien.
- Ser anticíclicas.
- Ser sustentables desde un punto de vista fiscal.

El enfoque de MSR y la propuesta de una red de protección social dirigida especialmente a los más pobres plantea aportes a la preocupación sobre política social y pobreza, particularmente en tanto propone una visión integrada de programas universales y focalizados, permanentes y transitorios para toda la población y para segmentos en mayor condición de riesgo. A la vez,

---

<sup>12</sup> En el caso chileno el esquema de los mínimos sociales está operando en el caso de dos programas, Chile Solidario que determina 53 mínimos sociales para superar la situación de indigencia y la Reforma de la Salud, o sistema AUGE que determina un conjunto de enfermedades y patologías que serán atendidas en el marco de un programa de garantías explícitas y universales de salud.

articula un conjunto de programas dirigidos especialmente a los extremadamente pobres, segmento al que históricamente la política social ha llegado con más dificultad y malos resultados. Pero también hay críticas, por ejemplo, Sojo (2000) critica que el sistema se base en el mercado y autorice la intervención pública solo en cuando los mecanismos de mercado no existen o colapsan, en cuyo caso operaría la red de protección articulada por la política social y los programas focalizados. Sostiene que la vulnerabilidad social reclama mecanismos permanentes y eficaces que solo son posibles mediante contribuciones obligatorias o con cargo a impuestos generales, o a una combinación de ambas, modalidad que hace más estable y equitativa la diversificación de riesgos, permite subsidios cruzados y establece un sentido de responsabilidad ciudadana hacia las necesidades de los demás. Advierte contra el reduccionismo que circunscribe la responsabilidad pública a políticas focalizadas en los pobres desestimando el principio de solidaridad.

**a) Respuestas de política que emanan del enfoque de protección social**

Del enfoque de protección social derivan programas altamente focalizados que, se supone, deben establecer enlaces con programas sectoriales relacionados con el fortalecimiento del capital humano (educación y salud). Estos programas de protección social pueden ser de carácter relativamente permanente o programas transitorios originados en contextos de crisis. Ejemplo de los primeros es el programa brasileño Bolsa Familia, el chileno Chile Solidario o el mexicano Oportunidades ex Progresá. Ejemplo de los segundos son los programas de empleo de emergencia como es el caso del Programa de Jefes y Jefas argentino.





## V. Planes y programas de alivio a la pobreza en América Latina

---

Desde fines de los años 90 comienzan a instalarse programas de protección social dirigidos a los segmentos más pobres en diversos países de América Latina. Tienen por objetivo apoyar a las familias para que puedan mejorar sus condiciones de vida y salir del ciclo de la pobreza y/o a superar una situación severa de crisis de ingreso en el corto plazo. A los objetivos de protección social se suman objetivos de inversión en capital humano por la vía de ligar la transferencia a la condición de que los beneficiarios asuman responsabilidades de asistencia de los niños a la escuela y/o a los servicios de salud. Si se trata de programas de empleo en situación de crisis, vinculan la transferencia con algún compromiso laboral de los participantes. Benefician a grandes volúmenes de población, particularmente en los casos de Oportunidades (ex Progresá) de México, Bolsa Familia de Brasil y Jefas y Jefes de Hogar de Argentina. Algunos de los programas han experimentado ajustes y rediseños en el proceso de ejecución, por ejemplo Oportunidades viene del anterior Progresá, Bolsa Familia fusiona diversos programas similares que se estaban implementando en Brasil, el Bono de Desarrollo Humano del Ecuador viene del Bono Solidario.<sup>13</sup>

Aedo (2005) conceptualiza las transferencias de ingreso como una nueva forma para asignar el gasto social. Distingue entre programas cuyo objetivo es ayudar a la familia a salir del ciclo de la pobreza, considerando aquí a programas centrados en solucionar la

---

<sup>13</sup> Junto a estos programas en los países están en curso otros programas asistenciales de transferencia de ingreso que cubren a población pobre que no tiene acceso a sistema alguno de seguridad social.

pobreza estructural y mejorar sus condiciones de vida y programas diseñados para tiempos de crisis destinados a enfrentar situaciones de corto plazo. Es el caso del programa Jefes y Jefas de Hogar argentino. Sin embargo, como señalan las evaluaciones disponibles, este programa surgido en un contexto de severa crisis, con el tiempo modifica su diseño y gira hacia una protección social asociada a la condición de pobreza más que, o junto con, la situación de la precariedad laboral. Por ello, no retomaremos aquí la distinción entre programas de crisis o de protección estructural y nos quedaremos con el genérico de programas de transferencias de ingreso para los más pobres.

Estos programas comparten las siguientes características:

- Se trata de programas de subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias directas para que las familias mejoren su consumo.
- Definen objetivos de soporte y alivio a la pobreza y de inversión en capital humano.
- La mayoría de los programas son de carácter condicionado y cuentan con un componente centrado en educación y otro relativo a salud y nutrición. El componente de educación consiste en becas en efectivo destinadas a niños para asistir a la escuela primaria. En algunos países esto se extiende a la educación secundaria. Se exige asistencia regular a la escuela para acceder a la donación (Rawlings y Rubio, 2003).
- El esfuerzo que hacen las economías es moderado: no excede el 0,35% del PIB.
- Están claramente focalizados en población pobre y/o extremadamente pobre, para lo cual operacionalizan diferentes técnicas y metodologías, en algunos casos combinando criterios de focalización territorial con criterio de pobreza. Los mecanismos de selección de beneficiarios varían entre la aplicación de una ficha estandarizada que entrega un puntaje (Chile Solidario, Bono de Desarrollo Humano) a un sistema que combina selección de territorios de acuerdo a información sobre desarrollo humano y pobreza, mediciones de carencias en las familias y, en tercer lugar, juicio de actores relevantes y de la propia comunidad (Oportunidades y en parte Bolsa Familia).
- Son las mujeres las receptoras de la transferencia, ya sea porque el programa expresamente lo estipula así en sus reglas de operación o porque así se da en la práctica.
- Declaran diferenciarse de anteriores programas de transferencias que traspasaban recursos a beneficiarios que los recibían en forma pasiva. En este caso, los beneficiarios deben responsabilizarse de cumplir un acuerdo o contrato con el programa.
- En caso de no cumplir la parte del contrato que le corresponda, por ejemplo, si se da el caso de una asistencia irregular de los niños a la escuela, no participar en las charlas que dicta el programa o faltar a los compromisos adquiridos, el beneficiario/a arriesga ser suspendido del programa.
- Varios de estos programas declaran operar en la lógica de derechos que se expresa en un derecho de inserción social.
- Son programas altamente centralizados en su diseño y estructura, cuyas principales definiciones y lineamientos son estipulados en un ámbito institucional con alto poder de decisión y respecto del cual los niveles locales y descentralizados tienen poco espacio de opinión o influencia.
- Son programas que requieren apoyo local para su ejecución: relacionamiento con las familias y monitoreo de los compromisos. En algunos casos esto se asocia con acciones de promoción social o acompañamiento más directo al proceso familiar (Chile Solidario).

- Las entidades ejecutoras de los programas son instituciones públicas, no hay procedimientos de intermediación o externalización de servicios a terceros.
- Cuentan con una eficiente tecnología informática y financiera que facilita la entrega de los recursos.
- Son programas financiados o apoyados e incentivados por la banca multilateral que ejerce un fuerte rol en el apoyo a los países para el diseño, operación y evaluación de los mismos.
- En general han tomado medidas tempranas y oportunas para poder implementar sofisticados sistemas de evaluación de impacto, ya sea elaborando líneas de bases o utilizando metodología de grupo de control (Rawlings, L. y Rubio, G. 2003).
- Destaca el caso de Progres/Oportunidades por la combinación de estudios de carácter cuantitativo y cualitativo realizados. Similar es el caso de Chile Solidario, cuyo proceso evaluativo está en curso.
- En varios casos su reglamentación, operación y partidas presupuestarias operan bajo el alero de una Ley de la República, elemento que resulta clave para proteger la sustentabilidad de las acciones, la transparencia en la asignación de los recursos y la independencia de los programas de cambios o vaivenes políticos.

Como se mencionó en las páginas iniciales del documento, el objetivo del análisis que se desarrolla a continuación es conocer los aportes, bondades y limitaciones que presentan estos nuevos programas, asimilar el alcance del enfoque de la protección social que les da origen y, especialmente, precisar qué espacio vienen a desempeñar en la configuración del Estado social en el contexto de la sociedad global que está en marcha en América Latina.

A continuación se realiza una descripción de estos programas. Como se ha señalado, se cubrirán los casos de Progres-Oportunidades (México), Bolsa Familia (Brasil), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Jefes y Jefas de Hogar (Argentina) y Chile Solidario (Chile). Luego se presenta un cuadro resumen de los programas que permiten obtener una mirada de conjunto.

## **A. México: Progres, Programa de Educación, Salud y Alimentación (1997-2001) y Oportunidades (2002 a la fecha)**

### **1. Objetivos y descripción del programa**

El objetivo de Oportunidades es la promoción del desarrollo del capital humano: mejorar el nivel educativo, de salud y estado nutricional de familias pobres, especialmente de los niños y las madres. Combina apoyos en las áreas de educación, salud y alimentación. Estos apoyos se conceptualizan como subsidios al capital humano focalizados en localidades y hogares pobres. Entrega beneficios en efectivo y en especies para reducir la pobreza actual y fomentar el acceso a la educación, salud y alimentación, para reducir la pobreza futura. El programa realiza transferencias monetarias directas a los hogares. Las transferencias se entregan a las mujeres y están condicionadas a i) la asistencia de los hijos a la escuela el 85% de los días escolares, ii) que la familia acuda a los consultorios de salud y iii) que participe en los talleres educativos sobre salud y nutrición.

## **2. Criterios de focalización**

La unidad de intervención es la familia. El programa utiliza un mecanismo de focalización en tres etapas: primero focaliza localidades, luego familias y luego chequea con la comunidad, de acuerdo a la siguiente secuencia:

- i. Selección de localidades pobres de acuerdo con 7 variables:
  - Proporción de analfabetismo adulto
  - Viviendas sin agua
  - Viviendas sin descarga sanitaria
  - Viviendas sin electricidad
  - Cantidad promedio de ocupantes por habitación
  - Viviendas con piso de tierra
  - Población que trabaja en sector primario y en las que halla una escuela primaria, una escuela secundaria y un consultorio de salud
- ii. Selección de las familias que cumplen con los requisitos de ingreso *per cápita* dentro de las localidades, se contrasta este ejercicio con algunas variables no relacionadas con ingresos.
- iii. Se realizan reuniones locales para determinar a las familias que califican y verificar el proceso de selección.

## **3. Cobertura**

Progresá tuvo una cobertura de 2,6 millones de familias a fines de 1999 (40% del total de familias rurales). Oportunidades (2002 a la fecha) tiene una cobertura de 5 millones de familias en 2004.

## **4. Evolución y trayectoria**

Se distinguen dos etapas en la historia del programa, que coinciden con los cambios de nombre del mismo. Entre 1997 y 2001 el programa se llamaba Progresá y estaba destinado únicamente a las familias rurales. A partir del 2002 pasa a llamarse Oportunidades y amplía su ámbito de intervención a las localidades urbanas pobres.

## **5. Institucionalidad**

En un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales.

## **6. Presupuesto**

El presupuesto del programa en 1999 fue del 0,2% del PIB

## **7. Observaciones/evaluaciones**

Destaca de este programa la importante generación de evaluaciones cuantitativas y cualitativas. Las evaluaciones disponibles de Progresá concluyen que el programa se encuentra bien focalizado y que muestra resultados positivos en las tres áreas: aumenta la inscripción a la escuela

de niños y niñas, se reducen las enfermedades, mejoran las condiciones de salud de los adultos, se reduce la probabilidad de baja talla por edad para los niños y mejora el consumo de calorías (ENCEL, 2001). Evaluaciones del Oportunidades destacan positivos impactos de género al mejorar la posición relativa de la mujer al interior de la familia. Al mismo tiempo estas evaluaciones señalan que a pesar de que el programa Oportunidades dice operar con perspectiva de género, el único elemento de esta perspectiva se encuentra en las becas favorables a las niñas. En términos generales se afirma que Oportunidades ha tenido un “notable impacto en la economía y organización social de las familias”, el consumo aumenta y se dinamiza la economía de deuda porque las mujeres, al contar con dinero mensual fijo, se convierten en sujetos de crédito (González de la Rocha, 2005).

## **B. Brasil: Hambre Cero y Bolsa Familia (2003-2006)**

### **1. Objetivos y descripción del programa**

El objetivo del programa es combatir el hambre, la pobreza y otras formas de privación de las familias y promover la seguridad alimenticia y nutricional y el acceso a redes de servicios públicos de salud, educación y asistencia social, creando posibilidades de emancipación sostenible de los grupos familiares y de desarrollo local de los territorios.

### **2. Características del programa (descripción y objetivos)**

El programa define cuatro ejes de trabajo:

- Ampliación del acceso a alimentación
- Fortalecimiento de la agricultura familiar
- Promoción de procesos de generación de renta
- Articulación, movilización y control social

En el primer eje, ampliación del acceso a alimentación se ubica Bolsa Familia, programa que se inicia el año 2003 con el propósito de unificar a todos los programas de transferencia directa de renta iniciados durante el gobierno de Cardoso: Bono Escolar, Bono alimentación, Tarjeta alimentación y Auxilio Gas, en octubre del 2003. Bolsa Familia es un programa de transferencia de renta con condicionalidades que consisten en participar del acompañamiento de la salud o del estado nutricional de los niños, matricular a todos los niños en edad escolar en la escuela y asegurar su asistencia a clases y participar de las acciones de educación alimentaria ofrecidas por el gobierno.

El Programa Hambre Cero encabeza la política social del actual gobierno del Presidente Luis Ignacio Lula da Silva. Su objetivo es garantizar el derecho humano a la alimentación en todo el territorio nacional con énfasis en las 44 millones de personas que, se estima, sufren inseguridad alimentaria o nutricional. Combina políticas estructurales que abordan las causas profundas del hambre con políticas asistenciales de emergencia para atender a las familias carenciadas y políticas locales implementadas por cada municipio de acuerdo con su realidad particular.

### **3. Criterios de focalización**

El programa Bolsa Familia cuenta con un catastro único de los beneficiarios de todos los programas de transferencia de renta preexistentes y utiliza una carta magnética unificada para la entrega de los beneficios. Son beneficiarias todas aquellas familias en situación de pobreza (según renta *per cápita*).

#### **4. Cobertura**

A junio del 2005 se reporta una cobertura de 7 millones de familias (Carvalho, 2005).

#### **5. Institucionalidad**

Para la implementación del Programa Bolsa Familia se crea la Secretaría Ejecutiva del Bolsa Familia, ligada a la Presidencia de la República. Posteriormente, en enero del 2004 se crea el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre el que se organiza en cinco subsecretarías: Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria, Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía, Secretaría Nacional de Asistencia Social, Secretaría Nacional de Articulación Institucional y Asociaciones y Secretaría Nacional de Evaluación y Gestión de la Información.

#### **6. Evolución y trayectoria**

Durante los años 2000-2003 (segundo gobierno de Cardoso) se da curso a una estrategia de combate a la pobreza que articula 32 programas en tres ámbitos: red de protección social, promoción social y generación de empleo. Partiendo de la centralidad de la familia y de la premisa que la pobreza tiende a reproducirse intergeneracionalmente afectando las posibilidades de desarrollo de los individuos en cada etapa de su ciclo vital, la estrategia se inicia con la provisión de condiciones mínimas de sobrevivencia a familias carenciadas a través de la Red de Protección Social. Esta red se compone de cinco programas de transferencia directa de recursos: Bolsa Alimentación, Bolsa Escola, PETI (erradicación del trabajo infantil), Auxilio-Gas y Beneficio de Protección Continuada. A su vez, articulados con esta Red hay otros Programas de Promoción Social volcados a la realización de derechos sociales y culturales, focalizados en áreas de asistencia social, educación, salud, reforma agraria, deporte y cultura.<sup>14</sup> Finalmente, están los Programas de Generación de Empleo y Renta, que realizan acciones de capacitación, apoyo a la agricultura familiar, desarrollo local e incentivos al emprendimiento.<sup>15</sup> El énfasis de la estrategia está puesto en los programas de tipo renta mínima o de transferencia directa de recursos, que son reforzados a través de la creación de un Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza. Es la red de programas de protección social la que se fusiona en un solo macro programa llamado Bolsa Familia, al que suma Hambre Cero.

#### **7. Observaciones/evaluaciones**

No se dispone aún de evaluaciones de Bolsa Familia, pero las evaluaciones realizadas a los programas anteriores que se agruparon en él indican positivos resultados de acceso a los servicios de educación y salud (Rawlings y Rubio 2003), (Aedo, 20005).

### **C. Argentina: Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (abril de 2002 a la fecha)**

#### **1. Objetivo y descripción del programa**

El objetivo del programa Jefes y Jefas desocupados es entregar apoyo a familias con dependientes a su cargo que habían perdido su fuente de ingresos. El programa se define como un derecho familiar de inclusión social, que se haría efectivo a través del pago de una ayuda

---

<sup>14</sup> Agentes Jóvenes de Desarrollo Social, Proyecto Centinela para Víctimas de Abuso Sexual, Núcleo de Apoyo a la Familia, Alfabetización Solidaria, Salud Familiar, Salud de la Mujer, Banco de Tierra, Asentamiento, Carta de Crédito, Habitar Mejor, Deporte Solidario.

<sup>15</sup> Programa Nacional de Agricultura Familiar, PRONAGER, Plan Nacional de Educación Profesional, Programa de Microcrédito.

económica a cambio de contraprestaciones que deben realizar los beneficiarios: i) la concurrencia escolar de los hijos, ii) el control de la salud y iii) la participación de los beneficiarios en actividades de capacitación o comunitarias. El programa entregaba una transferencia de Ar.\$ 150 por mes a cada persona elegible, cifra que representaba alrededor del 50% del ingreso *per cápita* promedio mensual en Argentina en el año 2002 (Aedo, 2005).

## **2. Origen**

Se inicia como un programa de emergencia, inicialmente acotado a un período de un año, pero que se ha ido prorrogando año tras año hasta la actualidad. El plan no solo nace como herramienta de la política social, sino también como un instrumento para apaciguar el conflicto social que estaba poniendo en juego la continuidad del sistema político institucional argentino a fines de 2001. Ese año los porcentajes de población en condición de pobreza se empinaron sobre el 50% de la población.

## **3. Criterios de focalización**

Son destinatarios del programa los jefes y jefas de hogar desocupados/as con hijos menores a su cargo o cuya pareja se encuentre en estado de gravidez. También se hace extensivo a los desocupados jóvenes o mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional. El mecanismo de asignación del plan se inicia con la inscripción de los interesados en la municipalidad de su jurisdicción, de acuerdo con un Formulario Único de Inscripción. Las oficinas examinan la documentación, registran en el sistema informático las solicitudes y envían al Ministerio del Trabajo el listado preaprobado de aspirantes. En esa instancia se realiza la selección definitiva. Los períodos de inscripción son acotados en el tiempo.

En términos de cobertura, el programa en teoría era universal, en el sentido que cualquier persona elegible que quisiera la transferencia de ingreso podía obtenerla (no tenía como foco explícito la pobreza). Sin embargo, en la práctica esta cobertura era imposible de sostener. Se introduce entonces el requisito de trabajar. A los participantes se les solicita trabajar 20 horas en trabajo comunitario básico, o en actividades de entrenamiento laboral, o asistiendo al colegio, o trabajando en una empresa privada con un salario subsidiado por un espacio de seis meses (Aedo, 2005).

## **4. Cobertura**

Al mes de abril de 2003 el número de beneficiarios del programa alcanzaba a 1.987.875 personas.

## **5. Institucionalidad**

El programa es administrado por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC) del Ministerio del Trabajo.

## **6. Evolución y trayectoria**

Las principales modificaciones introducidas en la operación del programa son:

- En su origen no definía límites del acceso distintos de los criterios de elegibilidad, lo que cambia el año 2002 cuando se incluyen contraprestaciones;
- En enero del 2003 se crea un nuevo componente destinado a reinsertar laboralmente en el sector privado a las trabajadoras y trabajadores desocupados beneficiarios del Programa;

- En marzo del 2003 se crea el Plan Mayores, que otorga un beneficio de Ar.\$ 150 a personas de más de 70 años que no sean receptoras de ningún beneficio asistencial graciable, no contributivo o provisional de carácter monetario;
- En noviembre de 2004 se acuerda que a partir de enero de 2005 los planes serán redireccionados hacia dos objetivos centrales: el fortalecimiento de la cultura del trabajo y la reducción de la vulnerabilidad de las familias. Ello implica que los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas en condiciones de trabajar quedarán comprendidos en programas especiales tendientes a su capacitación para que puedan regresar al mercado laboral; las madres solas con tres o más hijos a cargo o abuelas a cargo de sus nietos se integrarán al Plan Familias, en virtud del cual cobrarán hasta Ar.\$ 200 a cambio de ocuparse de la escolaridad y la salud de sus niños y capacitarse laboralmente.

## **7. Fuentes de financiamiento y presupuesto**

En el período 2001-2002 los fondos provinieron del tesoro nacional por efecto de la reasignación y unificación de partidas asignadas a programas sociales anteriormente vigentes y del producto de los impuestos sobre el comercio exterior. El presupuesto fue de Ar.\$ 2.400 millones. A partir de 2003 se financia con fondos del tesoro nacional y préstamos del Banco Mundial. El presupuesto alcanza a 600 millones de dólares en 2003.

## **8. Observaciones/evaluaciones**

La evaluación realizado por Galasso y Ravallion (2003) encuentra positivos resultados en materia reducción de la tasa de desempleo pues el programa habría logrado reducir la tasa en alrededor de 2,5 puntos porcentuales. Los autores que agregan que el programa presenta un positivo costo de oportunidad para los beneficiarios. Afirman, por último, que el programa constituye una respuesta efectiva de protección social por concepto del aporte de ingreso que entrega.

Existe una evaluación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 2003) muy crítica respecto de la operación del programa. En ella se releva que el Plan no está asegurando el derecho a la inclusión, ni teniendo efectos redistributivos, ni asegurando el acceso a derechos mínimos garantizados. Sin embargo, destaca positivamente el que existen diferencias destacables entre este y otros programas asistenciales previos "principalmente ligadas a la magnitud del Programa Jefes y Jefas, a la profusa legislación que lo reglamenta y al cambio discursivo que, por primera vez en materia de programas sociales, incorporó el lenguaje de derechos como elemento justificante de la creación del programa" (CELS, 2003).

Por otra parte, se constatan importantes duplicidades entre distintos programas de combate a la pobreza. El decreto que da origen al Plan de Jefes y Jefas señala que éste canalizará los diversos programas sociales que atienden situaciones particulares existentes en un solo plan, de amplia cobertura y control directo. Sin embargo existen otros dos programas relacionados: i) Programa de Emergencia Laboral (PEL) cuyo objetivo es atender a aquellos grupos de trabajadores desocupados que no reúnen las condiciones para acceder al Programa de Jefes y Jefas, que realiza actividades comunitarias para 300.000 beneficiarios mensuales, dependiente del Ministerio de Trabajo y ii) Programa Familias por la Inclusión Social, cuyo objetivo es promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza, mediante el pago de transferencias monetarias a las familias beneficiarias, las cuales realizan contraprestaciones para asegurar la asistencia escolar y controles de salud. El programa depende el Ministerio de Desarrollo Social y tenía una meta de 450 mil familias a mayo de 2004.



Otros problemas detectados en la evaluación del programa dan cuenta de problemas de focalización: ingresan personas que de no existir el programa no estarían en la fuerza de trabajo. Evidencia presentada en Galasso y Ravallion (2003) indica que ya en el año 2002 existía la preocupación de que el programa estaba siendo capturado por personas que no estaban en el grupo de riesgo. Datos administrativos disponibles en el Ministerio del Trabajo indicaban que sobre la mitad de los participantes en el programa eran mujeres, las cuales probablemente no eran jefes de hogar y muchas de ellas no pertenecían a la fuerza laboral.

## **D. Ecuador: Bono Solidario (1998-2003) y Bono de Desarrollo Humano (abril de 2003 a la fecha)**

### **1. Objetivos y descripción del programa**

El Bono de Desarrollo Humano se considera la base de un sistema de protección social y como un alivio a la pobreza. Consiste en una transferencia monetaria mensual asociada a contraprestaciones en las áreas de educación y salud. Su objetivo es contribuir al fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza en el Ecuador (Armas, 2004). El bono consiste en U\$ 15 mensuales.

### **2. Origen**

El Bono Solidario fue diseñado como una medida compensatoria e inmediata para mitigar los impactos del ajuste fiscal. Surge como compensación a la política de eliminación de subsidios de combustible y electricidad, tópicos que tradicionalmente habían sido de alta conflictividad social en el país.

### **3. Criterios de focalización**

Antes de 2001 el Bono se otorgaba por autoselección, siempre y cuando se cumplieran ciertos requisitos: hogares con bajos niveles de consumo de electricidad, que no disponen de línea telefónica, sin trabajo estable (de la mujer o el cónyuge) y que no tuvieran créditos o fueran garantes. A partir de 2001 mejora el mecanismo de focalización del programa. Se desarrolla un Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales, SELBEN, que es una encuesta que se aplica en zonas de pobreza y que establece un índice de bienestar de acuerdo con 27 variables censales. Define como grupo objetivo a madres de bajos ingresos, personas con discapacidad y personas de la tercera edad, las que deben inscribirse en sus localidades y llenar una encuesta de datos socioeconómicos (información que permitió levantar una base de datos del programa).

### **4. Cobertura**

En abril de 2004 cobraron el Bono de Desarrollo Humano 1.166.421 personas (entre madres, personas de la tercera edad y discapacitados).

### **5. Institucionalidad**

En la primera etapa la administración del Bono es responsabilidad del Ministerio de Economía. Luego, al vincularse a contraprestaciones en educación y salud se traslada al Ministerio de Bienestar Social.

## **6. Evolución y trayectoria**

El programa ha sido implementado por 4 gobiernos consecutivos, constituyéndose en el eje de las propuestas de protección social, aunque con cambios en su concepción y sentido. Nace en 1998 como bono solidario, luego pasa a llamarse bono de desarrollo humano. En 2002 se crea el Programa de Protección Social, encargado de la administración del nuevo Bono de Desarrollo Humano, que en principio debiera articular esta iniciativa con otras de combate a la pobreza. El cambio se entiende como el paso de un programa asistencialista a un programa que promueve la protección del capital humano. En 2003 se acuerda una Agenda de Desarrollo Humano, con cuatro componentes: i) red de apoyo social, ii) programas dirigidos a los más vulnerables, iii) mejoramiento de los servicios universales de salud y educación, iv) modelos innovativos de generación de empleo y micro crédito.

## **7. Observaciones/evaluaciones**

Evaluaciones del Bono Solidario dan cuenta de problemas de focalización. Agregan que el programa no tiene impacto de los niveles de pobreza, pero sí sobre matrícula escolar. Las evaluaciones también hablan de la necesidad de articular el programa a propuestas locales de carácter más integral y sistémico.

## **E. Chile: Sistema de Protección Social Chile Solidario (mayo de 2002 a la fecha)**

### **1. Objetivos y descripción del programa**

Chile Solidario no se define como un programa sino como un sistema de protección social. El objetivo general del sistema es "mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional" (MIDEPLAN, 2002).

El sistema combina componentes asistenciales y promocionales. Otorga prestaciones asistenciales garantizadas a las familias (bonos de protección y prestaciones monetarias tradicionales) acompañadas de un apoyo psicosocial que realiza un promotor, a través de una intervención personalizada que conecta a la familia con redes y oportunidades que puedan contribuir a la satisfacción progresiva de necesidades básicas. El Sistema se propone generar en la familia las condiciones mínimas requeridas para que sus integrantes tengan a futuro oportunidades reales para mejorar su nivel de vida. Para lograr esto se procura mejorar la organización y coordinación de las prestaciones públicas de acuerdo a las necesidades específicas de cada familia y se realiza un trabajo directo y personalizado con cada familia. Chile Solidario define que la inserción social se juega en la satisfacción de siete pilares básicos que, a su vez, se operacionalizan en 53 mínimos. Los pilares son: educación, salud, habitabilidad, trabajo, ingreso, dinámica familiar e identificación. El sistema se estructura en cuatro componentes:

- **Componente de Apoyo Psicosocial:** acompañamiento personalizado por parte de un profesional o técnico durante un período de 24 meses, a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio. Su gestión es coordinada por el programa "Puente" del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS.
- **Bono de Protección a la Familia:** es un beneficio asociado al cumplimiento de los términos del contrato familiar que se firma con cada familia y es entregado a la mujer jefa

de familia o a la pareja del Jefe de familia, en montos decrecientes durante los 24 meses de su participación.

- Subsidios monetarios garantizados: acceso preferencial a prestaciones monetarias tradicionales.
- Acceso preferente a programas de promoción social tales como capacitación laboral, nivelación de estudios, rehabilitación de drogas, prevención de violencia intrafamiliar, etc.

## **2. Origen**

El diseño del Sistema responde a una evaluación de las dificultades experimentadas por la política social de los gobiernos de la Concertación para llegar a las familias extremadamente pobres. Si bien se habían logrado notables progresos en la disminución de la pobreza (de 40 a 20% en un período de 10 años), no se lograban progresos importantes en materia de extrema pobreza.

Entre las motivaciones de carácter institucional se intenta pasar de un modelo de ventanilla que recibe demandas a un modelo en el cual el Estado identifica las familias más necesitadas y las invita a participar; se procura superar la dispersión y superposición de distintas lógicas de focalización y gestión con que operan tradicionalmente las políticas sociales, para pasar a un modelo de articulación entre prestaciones que debe responder en forma sistémica e integrada para lograr un acceso garantizado pues es considerado en tanto derecho. También se procura romper la lógica pasiva de sujetos receptores de los beneficios, asegurando el compromiso de la familia por orientar sus conductas hacia el mejoramiento de su situación, de suerte que el sistema opera a través de una estructura de incentivos que promueve el esfuerzo de la familia.

## **3. Criterios de focalización**

Familias en situación de indigencia, que corresponden al 6% de las familias chilenas según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Hogares, CASEN, del año 2000. El universo total es de 250.000 familias.

## **4. Institucionalidad**

Chile Solidario es un programa centralizado cuyo diseño e implementación es responsabilidad de MIDEPLAN, que cuenta con el apoyo del FOSIS en lo que concierne el Programa Puente y de otros ministerios y servicios públicos, con los cuales se acuerdan convenios de colaboración para el acceso preferente de familias Chile Solidario a sus programas y beneficios. El programa define un convenio con cada municipio. Al interior de cada municipio se conforma la “Unidad de Intervención Familiar” (UIF) que es la que organiza el trabajo de los apoyos familiares que en cada comuna trabajan con las familias asignadas.

## **5. Observaciones/evaluaciones**

El Sistema Chile Solidario ha sido objeto de diversas evaluaciones de proceso y resultados de la ejecución del programa o sobre algunos aspectos específicos asociados a su implementación y a las características y potencialidades de las familias participantes.<sup>16</sup> Estas evaluaciones han relevado, entre otros, que pese al compromiso del programa con el foco promocional, el contexto de extrema pobreza de las familias presiona hacia un piso más cargado a la asistencia social que a la promoción o el apoyo socio emocional. También destaca en las evaluaciones realizadas el peso del apoyo familiar en el proceso que desarrollan las familias. Por último, señalan el rol de la mujer

<sup>16</sup> Entre ellas cabe mencionar: Canales, M. (2004); CEPAL (2003); Asesorías para el Desarrollo (2004a), (2004b); (2005a); (2005b).

como co-gestora del programa, no obstante es la familia como toda la unidad de intervención del mismo. Ninguna de las evaluaciones entrega datos duros sobre cambios en la situación de pobreza de las familias pues a fines del 2004 se produjeron los primeros egresos que dan pie al inicio de evaluaciones de impacto que recién comienzan.

Según el Banco Mundial (2003), la evaluación del programa contempla dos evaluaciones cuantitativas, una que propone usar información disponible en la ficha CAS<sup>17/18</sup> y la otra que utilizará información generada a partir de la encuesta CASEN del año 2003 (Aedo, 2005). Por su parte, la evaluación cualitativa, algunos de cuyos estudios ya se encuentran en curso, entregará información acerca del rechazo o no inscripción en el programa, abandono, influencia del programa en las decisiones al interior de la familia, rol y significado del apoyo familiar, entre otros.

## F. Análisis de los programas

Para los investigadores que hemos venido siguiendo los procesos de re-instalación de una acción social del Estado más robusta a partir de los años 90, resulta asombrosa la coherencia y velocidad con que se expandió la recomendación de instalar programas de transferencias de ingreso como palanca de alivio a la pobreza y de protección social. Si bien ya desde mediados de los 80 los programas de asistencia social vía entrega de subsidios monetarios comenzaron a expandirse, no es sino en la década del 2000 que estas iniciativas pasan a otro status y se consolidan como grandes y emblemáticos programas de superación de la pobreza. Puede afirmarse que el programa pionero e inspirador es Progresá en México, dirigido a población pobre de zonas rurales para aumentar la inversión en capital humano y operar como una red de seguridad que data de 1997. Desde el 2000 en adelante se instalan Bolsa Alimentación (2000), Bolsa Escola (2001), Bolsa Familia (2003) en Brasil, Bono de Desarrollo Humano en Ecuador (2003), (heredero del Bono Solidario de 1998), Chile Solidario (2002), Jefas y Jefes en Argentina (2001). El volumen de población que acogen estos programas es enormemente significativo.

Frente a la fuerte evidencia de las cifras y la magnitud de las operaciones en curso cabe preguntarse si acaso estos son propiamente programas de alivio a la pobreza o constituyen un giro de las políticas sociales hacia modelos de protección social basados en transferencias directas ligadas a la inversión en el capital humano. Otra pregunta en esta línea se interroga acerca del papel del Estado en materia de reconstrucción de solidaridades, instalación de una cultura de derechos y expansión del bienestar *versus* la temática de la protección y asistencia social unida a inversión en capital humano.

Antes de avanzar en los comentarios acerca de los programas es relevante situar una primera dificultad para este análisis, la que dice relación con la claridad y precisión de los objetivos que estos declaran. Los programas mezclan un propósito de alivio y superación de la pobreza y extrema pobreza y de soporte para mejorar sus condiciones de vida, con otro objetivo explícito de inversión en capital humano expresado en el acceso de los menores a la educación y a la salud. El tercer objetivo es aportar un recurso monetario que en ocasiones es conceptualizado como un salario o ingreso de inclusión social para hacer frente a eventos de shock o quiebre de ingresos. La mayoría de las evaluaciones ponen mas énfasis en los aumentos de la cobertura de los servicios sociales en la población beneficiada y menos en los resultados sobre pobreza (Rawlings y Rubio (2003), Aedo

---

<sup>17</sup> La Ficha CAS de Caracterización Socioeconómica de las Familias es el instrumento que utilizan las municipalidades y el Ministerio de Planificación para evaluar a las familias y, se acuerdo al puntaje que obtengan, asignar recursos de la red social de subsidios. Este instrumento es usado para determinar el universo de población beneficiario del Sistema Chile Solidario.

<sup>18</sup> La evaluación en base a la ficha CAS propone conformar una muestra aleatoria de 4.000 participantes actuales que presenten una ficha CAS reciente. Para cada uno de estos beneficiarios se propone un grupo de comparación conformado por 5 no participantes con aproximadamente el mismo puntaje.

(2005), Encel (2003). Otras investigaciones, sin embargo, ponen énfasis en su impacto en materias de pobreza y protección social (Armas (2004); Daeren (2004), Galasso y Ravallion (2003).

En cuanto al tratamiento de los tópicos de género, todos los programas estipulan que la transferencia vaya directamente a las mujeres y ello las beneficia en su manejo de oportunidades. Tienen, sin embargo, matices en su tratamiento del tema género. El programa Oportunidades favorece a las mujeres con un monto levemente más alto de becas escolares para las niñas, pero, por otro lado, Jefes y Jefas tiene más exigencias de prestaciones laborales para las mujeres que para los hombres.

A continuación se presenta un análisis de estos programas ordenando la reflexión en cuatro áreas de interés: i) principales resultados de los programas; ii) comentarios a su diseño y operación, iii) impacto de género y iv) finalmente a modo de conclusiones se entregan comentarios respecto al concepto y rol de los mismos en el contexto de la política social de los países.

## **G. Principales resultados de los programas de transferencias**

Rawlings y Rubio (2003), que examinan seis programas señalan que todos ellos definen como su objetivo las transferencias condicionadas en efectivo destinadas a mejorar el capital humano de niños y niñas. Algunos programas agregan otros propósitos: reducción de la pobreza actual, disminución del trabajo infantil, creación de redes de protección social en situaciones de crisis.<sup>19</sup> Indican que las transferencias han demostrado tener un efecto positivo en las tasas de matrícula tanto para niños como para niñas. Para el caso de Progres, México, con tasas de matrículas en escuelas primarias del orden 90%-94%, los aumentos son de 0,74 en niños y de 1,07 en niñas.<sup>20</sup> Al respecto, la evaluación realizada por ENCEL con metodología de grupo de control, detecta que, una vez que se incorpora al programa, la matrícula se incrementa en casi todos los grupos de edad, manifestando la eficacia del programa para atraer población al sistema escolar. Una excepción importante a tener en cuenta se presenta entre las niñas de 12 a 14 años del grupo de control, que no mostraron grandes diferencias por su incorporación al programa, resultado que reclama estudios específicos sobre el tema. Los autores también destacan que el impacto más grande se da en el paso de la educación primaria a la secundaria. Para los niños, el incremento de los que continúan los estudios es de 5 a 8%; para las niñas, de 11 a 14%. Como se puede apreciar en este punto, el programa tiene un impacto de género positivo. En nutrición, Progres muestra un aumento significativo en las tasas de control nutricional y vacunación. Los menores de tres años aumentan la asistencia a controles de crecimiento entre 30 y 60%.

Los autores señalan que es prematuro emitir una opinión del impacto del programa sobre la pobreza futura de los niños, pues ella se relacionará con el impacto educativo, pero también con las oportunidades de empleo una vez que hayan salido del programa.

Las evaluaciones también detectan un efecto positivo en la reducción del trabajo infantil. Se reduce la probabilidad de que menores entre 8 y 17 años desempeñen labores remuneradas entre un 10 y un 14%. Gracias al programa PETI de Brasil la probabilidad de trabajar cayó entre 4 y 7 puntos porcentuales en Pernambuco, 13 en Sergipe y casi 26 en Bahía. El impacto es mayor entre los niños de 12 y 13 años (Rawlings y Rubio, 2003).

<sup>19</sup> Analizan los programas Bolsa Alimentación y Bolsa Escola de Brasil PETI, Familias en Acción de Colombia, PRAF II de Honduras, Progres mexicano y Red de Protección Social, Nicaragua.

<sup>20</sup> En Colombia, la evaluación preliminar concluye que "Familias en Acción" que no forma parte de los programas revisados en este estudio, ha influenciado positivamente la tasa de inscripción en la escuela de los niños entre 14 a 17 años en las áreas que comenzaron el programa con anticipación (Aedo, 2005).

En el área de consumo, los estudios detectan que los ingresos derivados de las transferencias se destinan fundamentalmente a mejorar la alimentación del hogar contribuyendo de esta forma a mejorar el patrón de consumo (Aedo, 2005; Rawlings, 2003; Armas, 2004).

En el caso del programa ecuatoriano, evaluaciones realizadas al anterior Bono Solidario, actual Bono de Desarrollo Humano, detectan que no tiene impacto en los niveles de pobreza, pero sí sobre la matrícula escolar. Se estima que el Bono de Desarrollo Humano actualmente en curso cubre el 3,8% de la canasta básica familiar y que las familias lo encuentran insuficiente. Sin embargo, en un contexto de bajo poder adquisitivo, deficiente calidad de los servicios de educación y salud y escasez de oportunidades laborales, las beneficiarias lo evalúan positivamente, aunque en efecto el 82% de las encuestadas consideraba que era insuficiente para cubrir las necesidades de los hogares (Armas, 2004). El acceso al bono, es altamente apreciado por las mujeres que antes no tenían ingreso propio y que ahora valoran, sino en términos de cantidad, la mensualidad permanente de estos ingresos.

El programa que fue diseñado para enfrentar situaciones de empleo-ingreso, tiene impacto sobre pobreza. Más de la mitad de los participantes provienen de familias pobres de suerte que el programa constituye una ayuda directa y eficiente para el sustento de dichas familias.

Pero no todo es positivo, también hay resultados negativos. La evaluación del programa brasileño Bolsa Alimentação encuentra que 6 meses después que los individuos comenzaron a recibir los beneficios, los niños de hogares beneficiarios tienen en promedio una ganancia de peso por mes 31gr. menor a la de los niños de hogares no beneficiarios. Teniendo control acerca de la efectiva repartición del alimento nutritivo en los hogares, se atribuye el impacto negativo a un efecto de incentivos perversos: las madres creyeron que su participación en el programa se debía a que sus hijos tenían peso por debajo del normal y temieron perderlos si los niños subían de peso (Morris, citado por Aedo, 2005).

Otro ejemplo de efectos negativos señalado por Aedo refiere a que la condicionalidad puede generar efectos adversos sobre otros miembros de la familia o sobre otras familias, ya que al condicionar, por ejemplo, la asistencia de un niño a la escuela puede incrementar la necesidad de más horas de trabajo de otros hermanos. Otros autores, para el caso del Bono de Desarrollo Humano, detectan como incentivos negativos que en el hogar se genera una mala ecuación económica: lo que se gana con el bono es inferior a lo que se deja de percibir vía empleo, comportamiento que se da en los hogares más cerca de la línea de pobreza y no entre los más pobres. También entre los efectos no esperados del programa hay que tomar en cuenta que la condicionalidad supone gastos para las familias que pueden llegar a neutralizar el impacto de la transferencia sobre la economía familiar.

## **H. Comentarios al diseño y operación de los programas de transferencias**

A continuación se presentan comentarios relacionados con el diseño y la operación de los programas. Se han ordenado en nueve puntos que se exponen a continuación.

### **1. Un programa basado en la demanda que descuida la oferta**

Los programas analizados más que de ingreso de inclusión o inserción social son, en definitiva, programas de subsidio a la demanda ligados a la participación en los servicios sociales de educación y salud. Sorprende por tanto, que estos programas omitan toda línea de trabajo de fortalecimiento o complementariedad con la oferta de estos servicios.

## **2. Calidad de los servicios**

Asociado al punto anterior, cabe destacar que el foco de los programas está puesto en la cobertura: acceso y retención a los servicios educacionales. Sin embargo, en ningún momento se hace mención acerca de los requisitos de calidad y pertinencia que reclama el servicio educativo en tiempos de alta exigencia en materia de la futura productividad de los estudiantes de hoy y trabajadores de mañana.

## **3. Costos administrativos**

Una característica distintiva de estos programas que probablemente es muy bien evaluada por los economistas, es el bajo costo que acarrea su administración. Las evaluaciones de Progreso detectan que de cada 100 pesos mexicanos asignados al programa 8,9 son absorbidos por costos administrativos. Los componentes más importantes son los costos asociados a la selección de hogares (30%), seguidos de los costos asociados a condicionar la recepción de transferencias (26%) (Aedo, 2005). Este valioso indicador se asocia con la “limpieza” de la operación: se detectan beneficiarios, se realiza seguimiento y se imparten algunas acciones de apoyo como charlas educativas. La transferencia opera por vía bancaria. No hay contratos a terceros, no hay programas adicionales, no hay enlace con la otra área de programas de desarrollo de características participativas, con papel protagónico de ONG y de la sociedad civil. Una excepción a esta dinámica la representa Chile Solidario que invierte recursos en tareas de promoción y apoyo sicosocial, pero al igual que sus pares del continente, no externaliza, no agrega temáticas sociocomunitarias ni enlaza con otro tipo de proyectos de desarrollo local.

## **4. Focalización**

Los programas se definen como programas focalizados en población pobre, sin embargo, difieren en la forma en que definen la pobreza e identifican a los beneficiarios. Algunos operan con métodos de análisis socioeconómicos mediante fichas o cuestionarios, otros agregan el componente territorial (Oportunidades, Bolsa Familia), otros abren la discusión al entorno local para definir el grupo de familias participantes (Oportunidades), otros priorizan sobre otros atributos (pérdida del empleo) por sobre la situación de pobreza. Interesa tener en cuenta que la idea de focalizar no va a aparejada a una única o rígida manera de determinar quienes son las más pobres y quienes, por ese mérito, se beneficiarán de los programas sociales.

Es importante registrar que se informan errores de focalización en el Bono de Desarrollo Humano y el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. En el caso del Bono de Desarrollo Humano un 18% de la población satisfaría criterios de elegibilidad y no participa (error de exclusión), un 34% calificaba como no elegible y sin embargo participaba (error de inclusión). Por último, un 63% de beneficiarias no cumplía con requisitos de elegibilidad. El programa Jefes y Jefas de Argentina estuvo pensado para personas que vivían un fuerte y severo quiebre de ingreso, desempleados con menores a su cargo. No planteó requisitos de entrada ni exigió contraprestaciones. Más adelante se introdujo el requisito de una contraprestación de trabajo. La evaluación realizada encuentra que en un tercio de los casos los criterios de elegibilidad no se cumplieron, señala que el requisito de focalizar solo en jefes desempleados con dependientes claramente no se realizó. Por ejemplo, muchos de los participantes eran mujeres que, de no ser por el programa, no habrían estado en la fuerza laboral (Galasso y Ravallion, 2003).

## **5. Sinergias entre componentes del programa**

Aedo (2005) pone atención sobre las posibles sinergias entre los componentes de los programas, las que dicen relación con los costos de producción de los servicios que podrían lograr

mayores niveles de eficiencia (preparación de profesionales, selección de beneficiarios, seguimiento de las actividades y resultados, etc.). También las sinergias dicen relación con la hipótesis de amplificación del impacto del programa al operar en forma integral las áreas de educación, salud y consumo de las familias. La idea es que la preocupación simultánea que estaría instalándose en las familias por la inversión en capital humano podría estar generando que los niños de hoy estén en mejores condiciones en el mañana. Fruto del examen de la literatura sobre el tema, afirma que las estimaciones disponibles indican que las preferencias de los padres refuerzan los procesos que están viviendo los hijos, de manera que los efectos sinérgicos totales son probablemente mayores que los efectos puros de cada componente del programa. Hay evidencia significativa entre la nutrición de corto plazo y la educación en términos del posterior salario y productividad de adultos. Otro punto de interés en el caso de Progresa es que existirían sinergias positivas entre las distintas etapas del ciclo de vida, ligando nutrición preescolar, éxito educativo y posibilidades de mejores salarios y productividades como adultos. Detectar estas sinergias implica un imperativo de apoyarlas por parte de los programas.

## **6. Enlace sectorial**

El foco por componente en diferentes áreas de servicios que suponen los programas no necesariamente implica la instalación de un sistema social integral y coordinado. En efecto, los sistemas de protección social que vienen de la mano de los programas de transferencias descansan sobre supuestos que a menudo no se dan en América Latina. Suponen una articulación entre las políticas económicas, las políticas sociales y las demandas de competitividad que justifica la inversión en capital social, en circunstancias que se aprecia una desvinculación funcional entre estos distintos sistemas de coordinación social. Suponen también capacidad de articulación y coordinación a nivel de sistema de políticas públicas y políticas sociales, lo que es en realidad uno de los grandes problemas de la gestión pública social, aún en países con trayectorias exitosas como es el caso de Chile. Mientras estos temas no se encaren, los programas no tienen ninguna oportunidad de operar como sistemas efectivos de protección social.

## **7. Centralización-descentralización**

Otra de las hipótesis del programa es que suponen una institucionalidad descentralizada que cuenta con capacidades locales de gestión y administración, situación que es muy heterogénea entre las comunas y territorios y entre los países. Existe desconfianza en las capacidades locales, se evita la intermediación a otros actores del desarrollo social y se confía en la sencilla mecánica de detectar eficientemente los beneficiarios, establecer acuerdos o contratos adecuados con ellos, hacer seguimiento y monitoreo al programa y operar con el enganche de la transferencia mensual a las familias. Falta, sin embargo, participación y creatividad local en la gestión de este sistema de transferencias.

## **8. Egreso de los participantes**

Este es un severo problema de los programas que Oportunidades, Bolsa Familia, Jefes y Jefas, no han resuelto. Solo en algunos casos se han definido reglas claras de egreso y procedimientos de acompañamiento en este proceso (Chile Solidario), pero es difícil de explicar a personas que enfrentan situaciones de gran precariedad porque obtienen o dejan de obtener el beneficio. Apoyando la idea de definir un egreso regulado, una buena idea es la que se desarrolla en Chile Solidario que pacta la entrega de la transferencia por un período de tiempo y en montos que van siendo paulatinamente decrecientes.

Otro punto a relevar aquí es la visión de política que hay detrás, pues solo algunos de estos programas se ofertan por un período acotado de tiempo y con metas acotadas de cobertura (Chile



Solidario). Más bien, la mayoría de ellos se presenta como una instalación institucional que actuaría con relativa permanencia para ofrecer mecanismos de seguridad e inserción las familias.

## **9. Monitoreo ciudadano**

Los programas no definen ni incluyen ninguna forma de monitoreo ciudadano de los procesos ni involucran a la comunidad y al entorno en su desarrollo. Señala Aedo (2005) que lograr un control comunitario participativo puede ser clave para su éxito y aceptación en la comunidad.

## **10. Contraprestaciones**

No queda claro el sentido último de las llamadas contraprestaciones. La literatura destaca que al presentarse acuerdos concretos entre beneficiarios y programas se está dejando de lado el rol pasivo de asistido para interactuar con un beneficiario que se corresponsabiliza. Desde esta perspectiva las contraprestaciones tendrían el valor de contribuir a romper modelos asistenciales y evitar dependencia y pasividad por parte de los beneficiarios. Sin embargo, como bien señalan investigadores europeos que han visto proliferar programas de inclusión social sobre la base de ciertos acuerdos o contratos que actúan como contraprestaciones, estas no consiguen engañar realmente a los beneficiarios que saben que son paliativos (Dubet y Martucelli, 2000).

# **I. Impacto de género de los programas de transferencias**

Los programas analizados tienen impacto diferenciado de género, la mayoría de ellos en un sentido claramente positivo pero que no distingue con precisión los asuntos prácticos y los estratégicos de género. El resumen de estos resultados indica:

- La mayoría de los programas sitúa como perceptora de la transferencia a las mujeres, teniendo en cuenta que ellas son mejores administradoras de los recursos al interior del hogar y tienen mayor compromiso con la educación de los hijos.
- Las evaluaciones de impacto del Programa Educación, Salud y Alimentación (Progres-Oportunidades) de México han demostrado que las mujeres pobres, más que los hombres, se preocupan por el bienestar y la salud de sus hijos e hijas, así como también que anhelan para ellos una prolongada inserción escolar. Entre los hombres se detectó una mayor reticencia a que sus hijas ingresaran al colegio, sobre todo a la educación secundaria.
- El disponer de recursos impacta sobre un mayor control de la economía familiar y poder de decisión por parte de las mujeres, lo que incide en su autoestima y valoración en el medio familiar.
- Las acciones concretas que requiere el desarrollo de las transferencias, salir del hogar para recibir el dinero, participar de charlas educativas y compartir con otras mujeres es valorado como un espacio donde entablar nuevas formas de interacción (López, 2004).
- El programa de empleo de emergencia argentino acarrea una subvaloración del trabajo femenino. Llama la atención que las mujeres beneficiarias son exigidas en mayor proporción que los hombres a aportar una contraprestación laboral. A la vez, los empleos posibles para las mujeres están asociados con tareas reproductivas (Daeren, 2004).
- Los estudios realizados no detectan conflictos al interior de la pareja y la familia por el papel de las mujeres en la gestión de los programas, pues los hombres entienden que es un beneficio que también los incluye al abarcar al conjunto de la familia.

- Existen casos, sin embargo, en que la mayor autonomía de las mujeres genera situaciones de violencia doméstica, aunque se ha detectado que este no es un efecto del programa sino el resultado de situaciones que se arrastraban desde antes.
- En forma similar, se producen conflictos cuando la participación de las mujeres en las actividades de los programas es percibida como un parcial abandono de otras responsabilidades domésticas, pero nuevamente en estos casos los conflictos presentes en la familia se arrastraban desde antes.
- Efectos no esperados y negativos desde la perspectiva de género y la organización de la economía familiar se producen en casos en que los hombres dejan de aportar al percibir que hay disponibilidad de recursos adicionales en el hogar (Armas, 2004).
- Entre los efectos positivos de los programas está el hecho de que las mujeres aparecen cada vez más como receptoras y administradoras de recursos e interlocutoras de los organismos públicos, a la vez que adquieren poder dentro de la familia y la comunidad. Ello incide en procesos de empoderamiento.
- Sin embargo, el contar con las mujeres como administradoras de los recursos tiene también otra lectura pues, si bien contribuye a su autonomía, como es propio de una cultura tradicional de género, instala sobre la identidad de las mujeres una asociación que la constituye como un “ser para otros” (López, 2005), (Daeren, 2005).
- Estos programas sitúan, una vez más, a las mujeres como “intermediarias del bienestar” o de la “economía del cuidado”, que deposita en la mujer la responsabilidad de la atención de su grupo familiar con claras implicancias en su manejo del tiempo, sobrecarga de trabajo, tensiones y responsabilidades.
- Un punto relevante al respecto que destaca Daeren (2004) es que indagar acerca de cuáles son las oportunidades que tienen las mujeres que no están en el *target* de los programas, que no son madres, no se ubican en edad reproductiva o participan de familias no tradicionales.
- Los programas “explotan” el imaginario social, que concibe a la mujer como dedicada al servicio de los demás, mientras que en los estudios se muestra que las mujeres que participan en dichas acciones están interesadas en obtener capacitación y acceso a activos y servicios financieros para insertarse en actividades productivas e incrementar sus ingresos.
- Estudios cualitativos realizados en el marco del programa Bono Solidario indican que este no tiene para las mujeres las connotaciones de un ingreso propio, ni de un derecho. Frente a la posibilidad de ser o no beneficiarias aparece un sentimiento de gratitud-resignación (Armas, 2004).
- En casi todos los países es posible constatar un desarrollo de la ciudadanía femenina como un efecto no buscado de los programas asistenciales. Estos, que se crean para canalizar la ayuda estatal hacia la familia y que en rigor se estructuran sobre la base de los roles femeninos tradicionales, sin premeditarlo permiten que las mujeres se encuentren entre ellas, accedan a espacios de diálogo y aprendizaje y desarrollen capacidades.

## VI. Conclusiones

---

Las conclusiones de este texto van por la vía de analizar el rol de los programas de transferencias en la configuración de la política social. Los países latinoamericanos están cambiando sus sistemas sociales de extensión de derechos y beneficios por modelos de asistencia focalizados por la vía de la expansión de programas de transferencia directa de ingreso que pueden ser vistos como un paliativo en un contexto de debilitamiento de los mecanismos e instituciones de protección y bienestar social. Conservan un marcado signo asistencial con riesgos de dependencia por parte de los beneficiarios respecto de prácticas de clientelismo estatal de antigua data en América Latina. La fundamentación de estos programas mezcla argumentos de variada índole: se presentan ligados a la idea de derechos respecto de mínimos sociales de inserción; pretenden renovar y articular la actuación de la política social; apuestan a resolver problemas del presente en la condición de vida de las familias y anticipar problemas del futuro; señalan romper el tradicional asistencialismo porque logran establecer un contrato o acuerdo con las familias y abren oportunidades a las mujeres pobres de alcanzar mayores cuotas de poder al interior de su familia y entorno. Sin embargo, no responden a los requisitos de una política social integradora y basada en un sentido amplio de construcción de ciudadanía.

Las evaluaciones de los programas de transferencia de ingreso entregan resultados positivos en acceso a cobertura de los servicios de educación, apoyo a las familias en sus necesidades de consumo, aunque no tienen impactos significativos sobre la condición de pobreza, y oportunidades de reposicionamiento de las mujeres.

Los programas de transferencia de ingreso están ganando terreno en la agenda social, lo que es preocupante por varias razones que se argumentarán en esta sección final del documento. La primera y más importante, porque no logran combinar protección y bienestar. Permanecen en un umbral de asistencia a los más pobres que no recoge asuntos claves del desarrollo como la ciudadanía, el empoderamiento y la generación de capacidades. Segundo, descartan consideraciones relacionadas con la distribución social de las responsabilidades para la construcción de una sociedad con mayores niveles de equidad, proponiendo a cambio dinámicas de protección focalizadas que no reconocen criterios de solidaridad a nivel de sociedad. Tercero, se sostienen sobre una hipótesis acerca de las bondades de la inversión en capital humano que ha demostrado sus limitaciones en materia de políticas sociales cuando se asume en forma lineal que la educación o la formación permiten romper la herencia de la posición social ligada al nacimiento. Cuarto, formulan una asociación equívoca entre derechos como asuntos de ciudadanía y acceso a servicios sociales, que es un materia de cobertura. Quinto, tienen falencias de diseño y gestión que inhiben la posibilidad de vincularse con dinámicas sociocomunitarias en el entorno local en el que habitan las familias beneficiarias. Sexto, no enlazan con un sistema de protección social, como prometen hacer.

## **A. Se trata de protección, no de bienestar**

Los programas de transferencias ponen foco en protección social apoyando a las personas que enfrentan vulnerabilidad y riesgo social pero no logran empalmar ni combinarse con políticas de bienestar. Estas son aquellas que reconocen un conjunto de derechos sociales que se traducen en servicios y beneficios públicos tanto universales como selectivos que se distribuyen con criterios de equidad e igualdad de oportunidades sociales. La idea de bienestar supone redistribución de beneficios sociales en un sentido de solidaridad y compromiso colectivo con la cohesión social, se asocia directamente con el concepto de derecho a estándares entendidos como niveles de dignidad y decencia de la vida humana. La forma en que opera el bienestar es mediante servicios de cobertura universal y mecanismos específicos de integración para una participación social sustentada sobre cuotas de habilitación personal y expansión de capacidades. El bienestar puede asociarse virtuosamente a la protección cuando enlaza con programas de promoción social, empleo, generación de ingresos y desarrollo local. El bienestar no empalma con la protección social por el solo mecanismo de poner acento en el acceso a los servicios sociales.

## **B. Protección transitoria *versus* una red social inclusiva y permanente**

Respecto del enfoque conceptual de protección social que está detrás de los programas, Sojo (2000) critica que el sistema se basa en el mercado y da paso a la acción del Estado solo cuando los mecanismos de mercado no existen o colapsan, en cuyo caso, operaría la red de protección social. Sin embargo, afirma, las redes de protección que se están proponiendo no necesariamente representan una red social amplia, sino un sistema flexible para adaptarse a patrones específicos de riesgo. En otras palabras, no se constituye una red eficiente de protección porque opera sobre la base de la excepción, en circunstancias que la vulnerabilidad social reclama mecanismos más permanentes y eficaces. Ello solo es posible, mediante contribuciones obligatorias o con cargo a impuestos generales, o una combinación de ambas, modalidad que hace más estable y equitativa la diversificación de riesgos, permite subsidios cruzados y establece un sentido de responsabilidad ciudadana hacia las necesidades de los demás.

## C. Cobertura de servicios básicos, más que inversión en capital humano

Destacan los textos el papel de las contraprestaciones como inversiones en capital humano e incluso, en algunos documentos, se precisa que este es el objetivo de los programas más que el de superación o alivio de la pobreza. Los programas trasuntan la hipótesis de que la pobreza está relacionada con déficits de capital humano de las personas y familias y que un mejor nivel educativo y entrenamiento general y laboral permitiría superar la pobreza. Esta óptica ignora los complejos y múltiples mecanismos que generan la desigualdad, inequidad y pobreza y asumen una postura lineal que pretende superar esos déficits y empujar a los pobres a umbrales donde podrán mejorar sus condiciones de vida. Suponen que, a la hora de superar los déficits, los espera un mercado capaz de acogerlos y generar las oportunidades de desarrollo que necesitan.

Por otra parte, aún cuando se cuestiona aquí la hipótesis del potencial transformador que tendría la inversión en capital humano sin atender otros aspectos estructurales de la pobreza, los programas en curso no intervienen sobre la oferta de los servicios de educación y salud sino solo sobre la demanda, lo que deja planteada más de una interrogante acerca de la calidad de los servicios sociales. La literatura ha llamado la atención y levantado la preocupación sobre un círculo vicioso que instala servicios pobres para los pobres (Bauman, Dubet y Martucelli).

## D. ¿Derechos o servicios?

Algunos de los programas examinados conceptualizan a las prestaciones que se entregan como derechos de inserción, lo que equivale en realidad a la definición de mínimos sociales. Interesa la referencia al concepto de derechos desde la perspectiva de los derechos de ciudadanía, al interior de los cuales el acceso a determinados servicios sociales es solo un importante aspecto. Otros igualmente importantes refieren a la tematización sobre el bien común y el bienestar que se traduce en acuerdos sociales que definen deberes y responsabilidades de la sociedad y no solo de un grupo vulnerable al que se hace necesario proteger.

Señala Daeren (2004) que los programas de transferencias ofrecen a los pobres “beneficios sin derechos”. Su principal preocupación es el alivio de la pobreza mediante la creación de redes de protección mínima para grupos que no pueden beneficiarse de otras disposiciones más estructurales y universales. Sin embargo, los derechos no se condicionan ni se negocian, simplemente los derechos se respetan (Mouffe, 2003).

Las transferencias condicionadas a apoyos en las áreas de educación e inserción laboral son beneficios temporales, otorgados con criterios de focalización a grupos bien delimitados y condicionados a ciertos requisitos o contraprestaciones. La prestación de estos beneficios parece ir acompañada de un proceso de debilitamiento de los derechos, si se considera que “los derechos sociales no se encuentran sujetos al cumplimiento de condición alguna por parte del titular” (CELS, 2003).

## E. Prescindencia de lo sociocomunitario

Las principales dificultades que presenta el *modus operandi* de los programas dice relación con los criterios individuales y no sociales con los que opera, lo que se traduce en que no logra incentivar ni vincularse con dinámicas sociocomunitarias en el entorno local, mostrando incapacidad de empalmar con tópicos destacados por la literatura por su relevancia en materias de desarrollo y superación de pobreza, como el capital social y la generación de capacidades locales.

Al operar de esta forma, estos programas parecen ir contra la corriente de lo que ha sido la acumulación conceptual reciente acerca de los problemas de pobreza que han logrado avanzar más allá de la definición de carencias y vulnerabilidades y poner acento en las dimensiones intangibles, sociales, subjetivas emocionales y políticas de la pobreza. No está demás traer a colación la definición de pobreza que presenta CEPAL y observar que los programas de transferencias no comparten esta definición. CEPAL (2003) define la pobreza como “el resultado de un proceso social y económico –con componentes culturales y políticos– en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo, lo que le otorga un carácter multidimensional”.

Si bien el diseño de los programas no contempla ni incentiva el diálogo sociocomunitario, por su propio diseño de transferencia directa individual y focalizada, hay matices en su trayectoria que los hacen diferentes entre sí. Por ejemplo, Bolsa Familia articula con programas de promoción y abre espacio a iniciativas locales, Oportunidades complementa con programas de capacitación y desarrollo de habilidades; Chile Solidario incorpora un componente de promoción y acompañamiento a los beneficiarios. Sin embargo, estos positivos enlaces con dinámicas promocionales locales no modifica el sentido asistencial de los programas y el estigma difícil de mover de la pasividad y la dependencia. Son programas que no intervienen ni movilizan los aspectos políticos de la pobreza, siendo esa su principal falencia.

## **F. Sistema de protección de la sociedad o protección a los más pobres**

Detrás de la invitación a ser partícipe de un programa de asistencia social directa mediante transferencias monetarias está la invitación a gozar de un sistema mayor de protección social que coordine y articule la política pública y opere en forma eficaz cuando los mecanismos de mercado no pueden actuar por las malas condiciones de partida de las familias y por las escasas oportunidades que ofrece el mercado a segmentos menos calificados y entrenados de la población. Sin embargo, la idea de este sistema como articulación de programas de pobreza enlazados a capital humano no constituye una red de protección pues omite importantes factores relacionados con la cohesión y la integración social y porque relega aspectos relacionados con las oportunidades que disponen las familias para desarrollar una vida digna. Solo en la medida que la oferta social empalme y dialogue con la oferta económica y la dinámica sociopolítica de las sociedades podría hablarse en propiedad de protección social, lo que requiere de un diálogo ex ante y no ex post entre las políticas sociales y las políticas económicas.

## **G. Comentario final**

Los mecanismos de protección comentados no son ineficaces y los resultados que están exhibiendo satisfacen en parte los propósitos de los programas. El problema es que son incompletos, están desvinculados de otras áreas insustituibles de la política social como son las materias referidas al bienestar, la distribución social de las oportunidades y la operacionalización efectiva de la acción social del Estado en torno a una noción de derechos de ciudadanía que movilice a diferentes actores y niveles de acción en torno a un propósito que se entiende compartido como sociedad. No presentan hasta ahora capacidad de pensarse como programas integrales, organizados en torno a la idea de políticas de vida de Giddens y no actúan en la lógica de un Estado asegurador que se compromete para validar derechos de ciudadanía que incluyen pero no se reducen ni limitan a los derechos de inclusión.

Como se desarrolló ampliamente en las primeras secciones de este documento, la política social no solo opera como dispensadora de servicios sociales o reparadora de los desperfectos que genera el mercado. Es también, y en importante medida, un sistema constructor de integración, ciudadanía y comunidad nacional. En un mundo donde las fronteras de los Estados están amenazadas por la globalización, donde el ritmo del desarrollo está marcado por procesos económicos altamente competitivos en los cuales no todos caben y donde el marco de las políticas neoliberales impone un contexto de restricciones fiscales al despliegue del rol social del Estado, el dilema de resolver cuál es, si cabe enunciarlo así, la “mejor política social” no es fácil. Pero los países deben definir parámetros en torno a los cuales deciden moverse. La mejor política social es aquella que logra responder a los cuatro ámbitos que son propios de una acción pública en materia social en los tiempos actuales: deben proteger, debe apoyar procesos de inclusión y bienestar, debe aportar a la constitución de una comunidad nacional que no se vea rasgada por fracturas sociales severas y debe contribuir a la realización de los derechos sociales de la ciudadanía. Dicho al revés, una buena política social no debe poner todos sus huevos en una sola de estas canastas pues generará vacíos que, a la larga, pueden distorsionar incluso los resultados positivos que esté logrando en aquel espacio que se haya escogido como principal frente de batalla para la superación de la pobreza y el desarrollo social.

Un camino que algunos de los programas analizados están explorando y que todos deben reforzar es el potencial vínculo con iniciativas empoderadoras, generadoras de desarrollo desde abajo hacia arriba en una perspectiva de desarrollo local integrado y participativo.

Los programas de alivio a la pobreza no son la política social y alguien podría argumentar que no tienen por tanto que responder a la totalidad de las exigencias planteadas en el párrafo anterior. Ello es un error. Son una parte tan importante de la acción social del Estado que no puede sino asumir la complejidad de los temas de superación de pobreza y desarrollo en la forma en que se han discutido aquí. En todo caso, lo que no pueden hacer, es generar efectos no esperados que produzcan retrocesos en las áreas mencionadas. Este documento no ha evaluado en profundidad los programas en curso, pero levanta una preocupación por la respuesta que son capaces de generar en algunas materias. Su foco, sin duda, es la protección social, pero ello no puede producir descuidos y retrocesos en materias de bienestar, cohesión social y elaboración de ciudadanía en un sentido de país.

En particular en lo que se refiere a las mujeres, estos programas debieran asumir responsabilidad en la generación de mayor equidad interviniendo en el quiebre de la división sexual del trabajo y el acceso al poder, la promoción de las actividades de reproducción como una responsabilidad social, la promoción de una economía del cuidado que se asuma socialmente y que no descansen en una sobrecarga de trabajo y de responsabilidad para las mujeres. Romper las inequidades de género pasa por medidas de autonomía económica, compatibilización de roles productivos y reproductivos entre hombres y mujeres, ampliación de los espacios de poder y el diseño de políticas que encaren los problemas de violencia, sexualidad y reproducción. Estos son temas de mujeres en general y no solo de mujeres pobres. En lo que respecta a la relación género y pobreza, las políticas deben prestar mayor atención a la articulación entre las políticas de equidad de género, las políticas contra la pobreza y las políticas de empleo buscando instalar medidas que fortalezcan el rol productivo de las mujeres sin descuidar los requisitos de soporte para compatibilizar estas actividades con el ámbito reproductivo.





## Bibliografía

---

- Acosta, L. y Ramírez, J.C. (2004), “Las redes de protección social: modelo incompleto”, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo.
- Aedo, C. (2005), “Transferencias de Ingreso: Una Nueva Forma Para Asignar el Gasto Social”, en proceso de preparación.
- Amadeo, E. (2004), “Tipología de la realidad social latinoamericana” en *Equidad y Protección Social*, Editado por Clarisa Hardy, Colección Ciencias Humanas, Ediciones LOM.
- Andersen, Gosta Esping (1993), *Los tres mundos del estado de bienestar*. Ed. Alfons el Magnanim. Valencia.
- Armas, A. (2004), “La equidad de género y el programa del bono de desarrollo humano”, documento preparado para la reunión de expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrático y el género”, Unidad de la Mujer CEPAL-CONAMU, Quito Ecuador, Agosto.
- Asesorías para el Desarrollo (2004a), “Estudio de los factores resilientes y del capital social y humano de los participantes en el Sistema Chile Solidario”; Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
- \_\_\_\_\_ (2004b), “Diseño e implementación del proyecto piloto fortalecimiento de las familias jóvenes del Programa Puente”; Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
- \_\_\_\_\_ (2005, en curso a), “Necesidades y aspiraciones prioritarias de las familias que han finalizado la etapa de apoyo psicosocial del Sistema Protección Social Chile Solidario”, MIDEPLAN.
- \_\_\_\_\_ (2005, en curso b), “Familias en situación de extrema pobreza que no han aceptado integrarse o han interrumpido su participación en el Programa Puente”, MIDEPLAN.
- Atria, R. (2003), “La dinámica del desarrollo del capital social: factores principales y su relación con movimientos sociales”, en *Capital Social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza*, compilado por Irma Arriagada y Francisca Miranda, CEPAL.

- Bauman, Z. (2001), "En busca de la política", Fondo de Cultura Económica.
- BID (2001), "Chile: Household risk management and social protection". Confidential: Draft for discussion.
- Canales, M. (2004), "Evaluación del Estado de avance del Sistema Chile Solidario", Universidad de Chile.
- Carvalho, L. (2005), "Políticas Sociais para as Famílias no Brasil e o Fome Zero", Ponencia presentada al Seminario "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, CEPAL, Stgo, junio.
- Castel, R. (2004), "La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?", Manantial.
- CELS (2003), "Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?" Buenos Aires. En [http://www.cels.org.ar/Site\\_cels/documentos/a\\_docs\\_trabajo/4\\_desc/desc\\_pdf/Jefes\\_Jefas.pdf](http://www.cels.org.ar/Site_cels/documentos/a_docs_trabajo/4_desc/desc_pdf/Jefes_Jefas.pdf)
- CEPA, (1995a), "Focalización y pobreza", Cuadernos de la CEPAL N° 71.
- \_\_\_\_\_ (1995b), "Panorama Social de América Latina 1995". Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Equidad, desarrollo y ciudadanía: I. Visión Global; II. Agenda Social; III. Agenda Económica". Economía de América Latina. Ed. Alfaomega, Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2003), "Análisis de Resultados del Programa Puente", División de Desarrollo Social.
- \_\_\_\_\_ (2004a), "Entender la pobreza desde la perspectiva de género", Unidad de la Mujer, Serie Mujer y Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2004b), "Pobreza, autonomía económica y equidad de género", Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe, Separata, Unidad de la Mujer.
- \_\_\_\_\_ (2004c), "Relatoría de la reunión de expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrático y el género", Unidad de la Mujer CEPAL-CONAMU, Quito Ecuador, Agosto.
- Chant, S. (2003), "Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género", CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo.
- Daeren, L. (2004), "¿Mujeres pobres: prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género", Documento preparado para la reunión de expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrático y el género", Unidad de la Mujer CEPAL-CONAMU, Quito Ecuador, Agosto.
- ENCCEL (2001), Evaluación de impacto de Progresá sobre los hogares: Encuestas de Evaluación (ENCCEL).
- Feijóo, María del Carmen (2001), "Nuevo país, nueva pobreza", Fondo de Cultura Económica.
- Fernández-Ballesteros (1996), "Evaluación de Programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud". Ed. Síntesis, Madrid.
- Galasso, E. y Ravallion, M. (2003), "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", Working Paper N. 11/03, World Bank, December 2003.
- Giddens, A. (1994), "Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales", Ediciones Cátedra.
- González De la Rocha, M. (2005), "Familias y política social en México. El caso de Oportunidades, Ponencia presentada al Seminario "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, CEPAL, Stgo, junio.
- Herrera, M. y Castón, P. (2003), "Las políticas sociales en las sociedades complejas", Ariel Sociología.
- Hicks, N. y Wodron, Q. (2001), "Protección Social para los Pobres en América Latina", Banco Mundial.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2000), "Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá".
- Klikberg, B. (1999), "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo". INDES, BID, Washington D.C.
- Klikberg, B. y Tomassini, compiladores (2000), "Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo", Fondo de Cultura Económica.
- Lechner, N. (2002), Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política", Colección Escafandra, LOM Ediciones.
- Lin, N. (2001), *Social Capital*, Cambridge University, London.
- López, G. (2004), "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (antes Progresá)", ponencia presentada a la Reunión de Expertos sobre Políticas y Programas de Superación de la Pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrático y el género, CEPAL-CONAMU, Quito, Ecuador, Agosto.
- MIDEPLAN (2002), "La política social y la corresponsabilidad con nuevos actores: la preocupación por la familia como esfera de acción". Documento de trabajo. Santiago, Octubre.
- \_\_\_\_\_ (2003), "Síntesis de los Principales Enfoques, Métodos y Estrategias para las Superación de la Pobreza".
- Mouffe, CH. (2003), "La Paradoja Democrática", Gedisa, Barcelona.

- Pereira, H. (2004), "Gênero e pobreza no Brasil", documento preparado para la reunión de expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrático y el género", Unidad de la Mujer CEPAL-CONAMU, Quito Ecuador, Agosto.
- Pérez, A. (editor), (1997), "Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones", Ed. Nueva Sociedad, Venezuela.
- Ostrom, E. (2000), "Social Capital: ¿A Fad or a Fundamental Concept?", en Dasgupta, P. e I. Serageldin (eds.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, World Bank.
- PNUD (1997), "Informe sobre desarrollo humano 1997". Ed. Mundi-prensa, España y Naciones Unidas, Nueva York.
- \_\_\_\_ (2000), "Superar la pobreza humana. Informe del PNUD sobre pobreza 2000". Naciones Unidas, Nueva York.
- Prates, C. (2004), "Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspective de gênero no periodo 2000-2003: Avancos e possibilidades, documento preparado para la reunión de expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrático y el género", Unidad de la Mujer CEPAL-CONAMU, Quito Ecuador, Agosto.
- Putnam, R. (1994), "Making democracy work. Civic traditions in modern Italy", Princeton University Press.
- Raczynski, D. (1999), "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza" en Tokman, V. y O'Donnell, G. "Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos". Ed. Paidós, Argentina.
- Raczynski, D. y Serrano, C. (2001), "Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile". Documento inédito elaborado para FLACSO.
- \_\_\_\_ (2003), Chile: Programas de superación de la pobreza y capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile, en Capital Social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza, Arriagada, I. y Miranda F., compiladoras, CEPAL.
- \_\_\_\_ (2003), "Programas Sociales innovadores de superación de la pobreza en Chile y Brasil", en Equidad y Protección Social, Editado por Clarisa Hardy, Colección Ciencias Humanas, Ediciones LOM.
- Raczynski, D.; Serrano, C. y Valle, M. (2002), "Eventos de quiebre de ingreso y mecanismos de protección social. Estudio en hogares de ingreso medio y bajo". Asesorías para el Desarrollo. Informe Final para el BID. Santiago.
- Rawlings, L. y Rubio, G. (2003), "Evaluación de impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo", Cuadernos de Desarrollo Humano N° 10, Banco Mundial.
- Sen, A. (1999), "Development as Freedom", Anchor Books, Random House, Inc. New York.
- Serrano, C. (2001), "Evaluación del Programa de Desarrollo Local Impulsa", Asesorías para el Desarrollo. [www.asesoriasparaeldesarrollo.cl](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl)
- \_\_\_\_ (2002), "Pobreza, Capital Social y Ciudadanía", Asesorías para el Desarrollo.
- Sojo, A. (2002), "Las políticas de aseguramiento en América Latina y el Caribe: La diversificación de riesgos y el combate a la pobreza".
- \_\_\_\_ (2004), "Vulnerabilidad social y políticas públicas, CEPAL, sede México, Serie Estudios y Perspectivas.
- Standing, G. (2001), "Globalisation: The Eight Crises of Social Protection". International Labour Office, Genova.
- Sperberg, J. (2001), *El significado de la sociedad civil para los pobres urbanos en Chile*. En: Usos y Promesas de la Sociedad Civil, Nueva Sociedad 171, enero-febrero.
- Touraine, A. (1997), *¿Podremos vivir juntos?*, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (1998), *Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Uphoff, N. (2000), "Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation", en Dasgupta, P. e I. Serageldin (eds.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, World Bank.
- Woolcock, M. (1998), *Social Capital and economic development: Toward a Theoretical synthesis and policy framework*. Theory of Society 27 (2).



## Anexo

---



**Cuadro 1**

**ESTRATEGIAS Y SISTEMAS DE MANEJO SOCIAL DEL RIESGO (EJEMPLOS)**

<b>Estrategias-sistemas</b>	<b>Informal</b>	<b>De mercado</b>	<b>Públicas</b>
<b>Reducción del riesgo</b>	Producción menos arriesgada Migración Prácticas de alimentación y destete adecuados Participación en actividades de higiene y otras para impedir enfermedades	Capacitación en el trabajo Conocimientos del mercado financiero Estándares laborales empresariales motivados por el mercado	Buenas políticas macroeconómicas Capacitación previa al servicio Políticas laborales Estándares laborales Intervenciones para disminuir el trabajo infantil Políticas de invalidez Prevención del SIDA y otras enfermedades
<b>Mitigación del riesgo</b>			
Cartera	Múltiples trabajos Inversión en activos humanos, físicos y activos reales Inversión en capital social (rituales, regalos recíprocos)	Inversión en múltiples activos financieros Microfinanzas	Sistema de pensión Transferencias de activos Protección de derechos de propiedad (en especial para mujeres) Apoyo para ampliar los mercados financieros a los pobres
Seguros	Matrimonio/ familia Organizaciones comunitarias Tenencia compartida Trabajo vinculado	Rentas anuales para la vejez Seguros de invalidez, accidentes y otros (p.ej. seguro de cultivos)	Seguro obligatorio de desempleo, vejez, invalidez, supervivencia, enfermedad, etc.
Cobertura de riesgo contrario	Familia ampliada Contratos de trabajo		
<b>Superación del riesgo</b>	Venta de archivos reales Pedir prestado a vecinos Transferencias dentro de la misma comunidad/ caridad Trabajo infantil Desahorro en capital humano Migración temporal/ estacional	Venta de activos financieros Pedir prestado a bancos	Apoyo en caso de desastres Transferencias/ asistencia Social Subvenciones Obras públicas

**Fuente:** Holzmann y Jurgensen (2000).

**Cuadro 2**

**PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESO EN AMERICA LATINA**

<b>Programa</b>	<b>Año Inicio</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Beneficios Ofrecidos por el Programa</b>	<b>Condiciones Exigidas para Recibir los Beneficios</b>
Bolsa Familia y Hambre Cero Brasil	2003	Combatir el hambre, la pobreza y otras formas de privación de las familias; promover la seguridad alimenticia y nutricional y el acceso a redes de servicios públicos de salud, educación, asistencia social, creando posibilidades de emancipación sostenible de las familias y de desarrollo local de los territorios	Es un programa de transferencia de renta	Las condicionalidades consisten en participar del acompañamiento de la salud o del estado nutricional de los niños, matricular a todos los niños en edad escolar en la escuela y asegurar su asistencia a clases y participar de las acciones de educación alimentaria ofrecidas por el gobierno
Bolsa Escolar Brasil	2001	Aumentar el logro educativo de niños pobres en edad escolar Reducir la pobreza actual y futura	Beca escolar a niños pobres entre 6-15 años que asisten a la escuela	Al menos 85% de asistencia escolar en período de 3 meses
PETI Brasil	1998	Erradicar el trabajo infantil, aumentando el logro educativo y reduciendo la pobreza	Transferencia de Ingreso. Programa post-escuela	Al menos 80% de asistencia escolar en período de 3 meses y participación en el programa post escuela (jornada ampliada)
Bolsa Alimentacao Brasil	2000	Reducir deficiencias nutricionales y la mortalidad infantil	Beca de Salud	Cumplir calendario de visitas a centro de salud y cumplir con el programa de vacunaciones
Bono de Desarrollo Humano Ecuador	2003	Contribuir al fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza	Es un programa de transferencia de renta mensual (U\$ 15.00)	La contraprestación consiste en la matrícula y asistencia de los niños a la escuela y la asistencia a controles de salud, junto a participar en charlas ligadas al programa
Jefes y Jefas de Hogar Argentina	2001	Entregar apoyo a familias con dependientes a su cargo que habían perdido su fuente de ingresos	Transferencia de Ar\$ 150 por mes	Los beneficiarios del programa deben realizar contraprestaciones laborales
Familias en Acción Colombia	2001	Aumentar la inversión en capital humano en familias de extrema pobreza. Servir como red de seguridad	Subsidio Nutricional a las familias con niños menores de 7 años Subsidio escolar para familias con niños entre 7-17 años en la escuela	Visitas regulares a centros de salud para monitoreo de crecimiento de niños Al menos 80% de asistencia a la escuela en período de 2 meses
PRAF II Honduras	1990	Aumentar la acumulación de capital humano en los niños provenientes de las familias más pobres, ayudando a romper el círculo de pobreza	Bono escolar, bono nutricional y de salud Entrenamiento en nutrición para madres Incentivos a la oferta para escuelas primarias y para centros de salud	Inscripción a la escuela y máximo de 7 días de ausentismo en un período de 3 meses Cumplir con la frecuencia regular de visitas a centros de salud
Oportunidades México	1997	Promoción del desarrollo del capital humano mejorando el nivel educativo, de salud y estado nutricional de los niños y las madres	Transferencia de renta, apoyos educativos, paquete alimenticio	Cumplir con una asistencia de más del 85% a clases y participar en las charlas educativas del programa Acudir a las citas programadas en los servicios de salud



**Cuadro 2** (Continuación)

Chile Solidario Chile	2002	Mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional	Transferencia de ingreso que va decreciendo en el tiempo	Asistencia escolar y controles y de salud y otras responsabilidades familiares con el programa
Plan de Empleo de Emergencia (PLANE) Bolivia	2001	Reducir el impacto de la disminución de ingresos por la pérdida de empleo en la población más pobre del país, a través de la creación de empleo temporal masivo en áreas urbanas y rurales, financiando el pago de salarios a personas desocupadas que realizan actividades de mantenimiento y pequeñas obras tendientes al bien común	Transferencia de ingreso	Prestaciones laborales
Red de Protección Social Nicaragua	2000	Promover la acumulación de capital humano entre hogares que viven en extrema pobreza	Bono alimentario destinado a alimentación  Bono educativo para hogares con niños entre 6-13 años  Cada dos meses se le entrega a la titular US\$ 0,7 por niño (a) matriculado, para que lo entregue a la escuela	Matrícula y asistencia a la escuela  Participación en charlas educativas

**Fuente:** Elaboración propia.





Serie

CEPAL

mujer y desarrollo

## Números publicados

1. Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989.
2. América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989.
3. Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989.
4. Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990.
5. Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991.
6. Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991.
7. Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990.
8. La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991.
9. Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992.
10. Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión, María Nieves Rico (LC/L.690), mayo de 1992.
11. Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe, Molly Pollack (LC/L.731), abril de 1993.
12. Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993.
13. Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente, María Nieves Rico (LC/L.767), diciembre de 1993.
14. Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe, Pauline van der Aa (LC/L.881), abril de 1996.
15. Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad (LC/L.947), María Nieves Rico, junio de 1996.
16. Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), María Nieves Rico, julio de 1996. [www](#)
17. La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), Elsa Gómez Gómez, mayo de 1997.
18. Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997.
19. Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), Molly Pollack, mayo de 1997. [www](#)
20. El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), Molly Pollack y Clara Jusidman, julio de 1997.
21. Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), Irma Arriagada, agosto de 1997. [www](#)
22. La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), Marina Subirats, julio de 1997. [www](#)
23. Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)
24. Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)

25. Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo (LC/L.1144), María Nieves Rico, octubre de 1998. [www](#)
26. El trabajo a tiempo parcial en Chile (LC/L.1301-P), Sandra Leiva, N° de venta: S.00.II.G.9 (US\$10.00), enero de 2000.
27. El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI (LC/L.1295/Rev.1-P), N° de venta: S.00.II.G.48 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
28. Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990 (LC/L.1378-P), Francisco León, N° de venta: S.00.II.G.94 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
29. Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe (LC/L.1500-P), Lieve Daeren, N° de venta: S.01.II.G.44 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
30. Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina (LC/L.1506-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
31. La memoria colectiva y los retos del feminismo (LC/L.1507-P), Amelia Valcárcel, N° de venta: S.01.II.G.46 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
32. La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis (LC/L.1511-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.01.II.G.58 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
33. El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género (LC/L.1524-P), Martha Ordoñez, N° de venta: S.01.II.G.69 (US\$ 10.00), abril de 2001. [www](#)
34. La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: Un análisis de género (LC/L.1543-P), Ligia Elizabeth Alvarenga Jule, N° de venta: S.01.II.G.83 (US\$ 10.00), mayo de 2001. [www](#)
35. Aspectos económicos de la equidad de género (LC/L.1561-P), Thelma Gálvez P., N° de venta: S.01.II.G.107 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
36. ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina (LC/L.1558-P), Haydeé Birgin y Laura Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
37. Economía y género. Bibliografía seleccionada (LC/L.1610-P), Flavia Marco, N° de venta: S.01.II.G.152 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
38. Las relaciones de género en un mundo global (LC/L.1729-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.02.II.G.40 (US\$ 10.00), abril de 2002. [www](#)
39. Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias (LC/L.1742-P), Gloria Bonder, N° de venta: S.02.II.G.54 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
40. Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución (LC/L.1744-P), Diane Alméras, Rosa Bravo, Vivian Milosavljevic, Sonia Montañó y María Nieves Rico, N° de venta: S.02.II.G.56 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
41. La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género (LC/L.1787-P), Consuelo Uribe Mallarino, N° de venta: S.02.II.G.101 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
42. Legislación previsional y equidad de género en América Latina (LC/L.1803-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.02.II.G.116 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
43. A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género (LC/L.1808-P), Ligia Alvarenga, N° de venta: S.02.II.G.120 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
44. Género y sistemas de pensiones en Bolivia, Alberto Bonadona Cossío (LC/L.1841), N° de venta: S.03.II.G.6, febrero de 2003. [www](#)
45. Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil (LC/L.1920-P), Sonia Montañó, Jacqueline Pitanguy y Thereza Lobo, N° de venta: S.03.II.G.75 (US\$ 10.00), junio de 2003. [www](#)
46. Género, previsión y ciudadanía social en América Latina (LC/L.1937-P), Daniel M. Giménez, N° de venta: S.03.II.G.96 (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
47. New contributions to the analysis of poverty: methodological and conceptual challenges to understanding poverty from a gender perspective (LC/L.1955-P), Sylvia Chant, Sales No. E.03.II.G.110 (US\$ 10.00), August, 2003. [www](#)
48. Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible (LC/L.1962-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.03.II.G.119 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)
49. La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay (LC/L.2000-P), Virginia Guzmán y Graziella Corvalán, N° de venta: S.03.II.G.161 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)

50. Un acercamiento a las encuestas sobre el uso del tiempo con orientación de género (LC/L.2022-P), María José Araya, N° de venta: S.03.II.G.184, noviembre (US\$ 10.00) de 2003. [www](#)
51. En búsqueda de trabajo. Migración internacional de las mujeres latinoamericanas y caribeñas. Bibliografía seleccionada (LC/L.2028-P), Silke Staab, N° de venta S.03.II.G.196 (US\$ 15.00), diciembre de 2003. [www](#)
52. Entender la pobreza desde la perspectiva de género, Unidad Mujer y Desarrollo (LC/L.2063-P), N° de venta: S.04.II.G.07 (US\$ 10.00), enero de 2004. [www](#)
53. Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina, Elizabeth Peredo Beltrán (LC/L.2066-P), N° de venta: S.04.II.G.09 (US\$ 10.00), enero de 2004. [www](#)
54. Sistemas electorales y representación femenina en América Latina, Line Bareiro, Oscar López, Clyde Soto, Lilian Soto (LC/L.2077-P), N° de venta S.04.II.G.20 (US\$ 15.00), mayo de 2004. [www](#)
55. Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Perú, Rosa Bravo (LC/L.2126-P), N° de venta: S.04.II.G.53 (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
56. Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad, Eleonor Faur, Natalia Gherardi y Laura C. Pautassi (LC/L.2140-P), N° de venta: S.04.II.G.68 (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
57. Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina, Judith Astelarra (LC/L.2154-P), N° de venta: S.04.II.G.82 (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
58. El empleo en el sector financiero en Chile, Amalia Mauro (LC/L.2172-P), N° de venta: S.04.II.G.107 (US\$ 10.00), agosto de 2004. [www](#)
59. Trayectorias laborales en el sector financiero. Recorridos de las mujeres, Amalia Mauro (LC/L.2177-P), N° de venta: S.04.II.G.104 (US\$ 10.00), agosto de 2004. [www](#)
60. Calidad del empleo y calidad de la atención en la salud de Córdoba, Argentina. Aporte para políticas laborales más equitativas (LC/L.2250-P), Jacinta Buriyovich y Laura C. Pautassi, N° de venta: S.05.II.G.8, febrero del 2005. [www](#)
61. Demandas de capacitación del sector financiero. Sesgos de género y evaluación por competencias (LC/L.2267-P), Mariela Quiñónez Montoso, N° de venta: S.05.II.G.20, febrero del 2005. [www](#)
62. El empleo en los servicios financieros. Costa Rica: buenas y no tan buenas noticias... (LC/L.2295-P), Juliana Martínez Franzoni, N° de venta: S.05.II.G.43, marzo del 2005. [www](#)
63. Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no periodo 2000-2003: avanços e possibilidades (LC/L.2309-P), Ceres Alves Prates y M. Beatriz B. Nogueira, N° de venta: P.05.II.G.58, mayo del 2005. [www](#)
64. Sector financiero y empleo femenino. El caso uruguayo (LC/L.2323-P), Alma Espino, N° de venta: S.05.II.G.70, mayo del 2005. [www](#)
65. El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad. (LC/L.2324-P), Rosario Aguirre, Cristina García y Cristina Carrasco, N° de venta: S.05.II.G.71, julio del 2005. [www](#)
66. A pobreza e as políticas de gênero no Brasil (LC/L.2322-P), Hildete Pereira de Melo y Lourdes Bandeira, N° de venta: P.05.II.G.67, julio del 2005. [www](#)
67. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de México (LC/L.2339-P), Instituto Nacional de las Mujeres, N° de venta: S.05.II.G.83, julio del 2005. [www](#)
68. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Nicaragua, (LC/L.2353-P), Isolda Espinosa G., N° de venta: S.05.II.G.92, julio del 2005. [www](#)
69. Políticas de empleo en la planificación turística local de Ecuador. Herramientas para su formulación (LC/L.2346-P), Martha Ordóñez Andrade y Flavia Marco Navarro, N° de venta: S.05.II.G.85, julio del 2005. [www](#)
70. La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. (LC/L.2364-P), Claudia Serrano, N° de venta: S.05.II.G.103, agosto del 2005. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org)

**www** Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....